

(4) ในการเปรียบเทียบรากระหว่างราคาส่งออกกับราคาปกติจะต้องเปรียบเทียบจากการค้าในระดับเดียวกัน (the same level of trade) โดยทั่วไปก็คือราคา ณ โรงงาน (ex-factory level) และต้องคิดในเวลาขายที่ใกล้เคียงกันเท่าที่เป็นไปได้ และต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องของเงื่อนไข ข้อสัญญาในการขาย (terms of sale) การเก็บภาษี ระดับการค้า ปริมาณ ลักษณะทางกายภาพ และความแตกต่างอื่นๆที่มีผลกระทบต่อการเปรียบเทียบราคาด้วย

ในการเปรียบเทียบราคาถ้าต้องมีการใช้อัตราแลกเปลี่ยนให้ใช้อัตรา ณ วันที่มีการขาย เว้นแต่ว่ามีการซื้อขายเงินตราล่วงหน้า (a sale of foreign currency on forward markets) เกี่ยวข้องกับการขายสินค้าออก ก็ให้อัตราของการซื้อขายล่วงหน้า

นอกจากนั้นในการเปรียบเทียบราคาส่งออกกับราคาปกติ การคิดส่วนเหลือของราคา (margin of dumping) ให้คิดจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (weight average) ของราคาปกติกับค่าเฉลี่ยของราคาส่งออก หรือเปรียบเทียบจากราคาปกติกับราคาส่งออกที่กระทำในธุรกรรมต่อธุรกรรม (a transaction-to-transaction basis) แต่อาจเปรียบเทียบราคาปกติจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักกับราคาส่งออกในแต่ละธุรกรรมก็ได้ หากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพบว่าตัวอย่างราคาส่งออกทั้งหลายมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างผู้ซื้อ ภูมิภาคและกำหนดเวลาที่ต่างกันและมีเหตุผลแสดงได้ว่าเหตุใดจึงใช้วิธีเดียวกันไม่ได้

การที่ข้อตกลงกำหนดเช่นนี้สร้างความชัดเจนในการเปรียบเทียบราคามากขึ้น เพราะตามสภาพความเป็นจริงของการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกนำเข้าสินค้าจะมีหลายคราวในสินค้าชนิดเดียวกัน ซึ่งแต่ละครั้งแต่ละคราวก็อาจจะมีการแตกต่างทางด้านราคาได้ หากให้มีการเปรียบเทียบโดยเลือกมาเพียงหนึ่งคราวอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ การเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเพื่หาค่าเฉลี่ยจะเป็นธรรมมากกว่า หรือในกรณีการเปรียบเทียบในธุรกรรมต่อธุรกรรมก็จะทำให้เกิดความชัดเจนเพราะอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน (มาตรา 2.4)

(5) ในกรณีที่ไม่ได้มีการนำเข้าสินค้าโดยตรงจากประเทศผู้ผลิต แต่มีการส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้าโดยผ่านทางประเทศตัวกลาง (intermediate country) ให้เอาราคาที่สินค้าส่งออกจากประเทศผู้ส่งออก (ประเทศตัวกลาง) ไปยังประเทศนำเข้ามาเปรียบเทียบกับราคาที่พอจะเปรียบเทียบได้ในประเทศผู้ส่งออก (ประเทศตัวกลาง) แต่ในกรณีที่สินค้านั้นเพียงแต่ถ่ายเรือ (transship) ไม่มีการผลิตเพิ่มเติมในประเทศตัวกลาง หรือไม่มีราคาในประเทศผู้ส่งออกพอที่จะเทียบได้ ให้เอาราคาที่ส่งออกจากประเทศผู้ส่งออกเปรียบเทียบกับราคาในประเทศผู้ผลิต (มาตรา 2.5)

ข้อตกลงได้กำหนดการตีความความหมายของ “สินค้าที่คล้ายคลึงกัน” (Like Product) ไว้ว่า ให้นำมาเทียบเคียงกับสินค้าที่เหมือนกันทุกประการกับสินค้าที่อยู่ในการพิจารณา แต่ถ้าไม่มีสินค้าเช่นนั้น ก็ให้นำมาเทียบเคียงกับสินค้าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับสินค้านั้น

ข.1.2 ความเสียหาย มาตรา 3 กำหนดว่า “ความเสียหาย” (Injurt) หมายถึง ความเสียหาย หรือการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือการก่อให้เกิดความชะงักงันต่อการตั้งตัวได้ของอุตสาหกรรมนั้น ในการตีความความเสียหายนั้นให้พิจารณาจาก หลักฐานที่มีอยู่จริง (positive evidence) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ (1) ปริมาณสินค้านำเข้าที่ท่วมตลาดและผล ของสินค้านั้นต่อราคาของสินค้าที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศ (2) ผลของสินค้านำเข้านั้นต่อผู้ผลิต ภายในประเทศซึ่งผลิตสินค้าที่คล้ายคลึงกัน

โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ (investigating authorities) จะต้องพิจารณาว่าสินค้านั้น มีปริมาณ เพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดหรือไม่ และสินค้านำเข้านั้นมีผลเป็นการตัดราคา (price undercutting) หรือไม่ เมื่อเทียบกับราคาของสินค้าที่คล้ายคลึงกันนั้นในประเทศผู้นำเข้า หรือผลของสินค้านำเข้านั้นเป็นการ กดราคา (depress prices) ในระดับที่เด่นชัดหรือทำให้สินค้าภายในประเทศขึ้นราคาไม่ได้หรือไม่

ในกรณีที่มีการสอบสวนเพื่อที่จะเก็บภาษีป้องกันการท่วมตลาดในสินค้าที่มาจากประเทศผู้ส่ง ออกมากกว่าหนึ่งประเทศในเวลาเดียวกัน จะมีการประเมินผลของสินค้านั้นโดยรวม (cumulatively assess) ได้คือเมื่อ (1) ส่วนเหลือของราคาที่เก็บจากสินค้านำเข้าจากแต่ละประเทศนั้นเกินกว่า ร้อยละ 2 ของราคาส่งออก (2) การประเมินผลโดยรวมนั้นมีความเหมาะสมต่อสภาพการแข่งขัน ระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าคล้ายคลึงกันที่ผลิตภายในประเทศ

ในการพิจารณาถึงผลกระทบของสินค้าที่มีการท่วมตลาดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศต้อง ประเมินจากทุกปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ความเป็นไปได้ในการลดลงของราคา กำไร ผล ผลิต ส่วนแบ่งทางการตลาด เป็นต้น และในการพิจารณาว่าสินค้าที่ท่วมตลาดมีความเกี่ยวข้องถึง ความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในประเทศหรือไม่ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาจาก ปัจจัยอื่น ด้วยที่อาจทำความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศในขณะเดียวกันได้ โดยปัจจัยนี้ให้ รวมถึง ปริมาณและราคาของสินค้านำเข้าที่มีได้ขายในราคาท่วมตลาด การหดตัวของอุปสงค์ (contraction in demand) หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริโภค (changes in the pattern of consumption) การมีข้อจำกัดทางการค้า การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งออก และผลผลิตของอุตสาหกรรมภายใน ประเทศ

ในการพิจารณาว่าการทุบตลาดนั้นคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง (Facts) มิใช่การกล่าวอ้าง (Allegation) การคาดเดา (Conjecture) หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (Remote Possibilities)

ข.1.3 อุตสาหกรรมภายในประเทศ มาตรา 4 กำหนดว่า “อุตสาหกรรมภายในประเทศ” (Domestic Industry) หมายถึง ผู้ผลิตภายในประเทศที่ผลิตสินค้าขึ้นทั้งหมด หรือในกรณีที่มีการผลิตร่วมกัน (Collective Output) ก็ต้องเป็นผู้ที่ผลิตส่วนประกอบหลัก (Major Proportion) ของการผลิตสินค้านั้น

ข.2 กระบวนการสอบสวน มาตรา 5 ของข้อตกลงได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

ข.2.1 เจ้าหน้าที่งานผู้มีอำนาจต้องเริ่มการสอบสวนเมื่อมีการร้องเรียนในนามอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นลายลักษณ์อักษรว่า (มาตรา 5.1, 5.2)

- (1) มีการทุบตลาด
- (2) การทุบตลาดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ของภาค 1994 ตามที่ได้มีการตีความไว้ตามข้อตกลงนี้

- (3) มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างการทุบตลาดและความเสียหายที่เกิดขึ้น

แต่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอาจเริ่มการสอบสวนด้วยตนเองได้ถ้ามีหลักฐานเพียงพอว่ามีการทุบตลาดและความเสียหายเกิดขึ้นจากการทุบตลาดตามมาตรา 5.2 (มาตรา 5.6)

โดยในการร้องเรียนนั้นต้องมีข้อมูลที่ละเอียดเพียงพอเช่น ปริมาณและมูลค่าของการผลิตภายในประเทศซึ่งสินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้าที่ทำการทุบตลาด รายชื่อของผู้ผลิตภายในประเทศทั้งหมดที่เป็นที่รู้จักกันว่าผลิตสินค้าชนิดนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่กล่าวอ้างว่าทำการทุบตลาด ประเทศที่ส่งออกหรือประเทศผู้ผลิต ราคาที่ขายในประเทศผู้ส่งออกหรือประเทศผู้ผลิต ผลของสินค้านำเข้าที่มีต่ออุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่คล้ายคลึงกันนั้นภายในประเทศ เป็นต้น

ข.2.2 ในการร้องเรียนนั้นต้องทำในนามของอุตสาหกรรมภายในประเทศ กล่าวคือ

- (1) ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตภายในประเทศที่มีผลผลิตโดยรวมกันแล้วมากกว่า ร้อยละ 50 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดซึ่งสินค้าที่คล้ายคลึงกันกับสินค้าที่ทุบตลาด และ
- (2) จะเริ่มการสอบสวนได้ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตที่มีผลผลิตรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดซึ่งสินค้าที่คล้ายคลึงกันนั้น (มาตรา 5.4)

ข.2.3 การสอบสวนต้องระงับทันทีหรือต้องมีการปฏิเสธการร้องเรียนทันที ถ้าเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจพบว่าไม่มีหลักฐานอย่างเพียงพอตามที่มีการกล่าวอ้าง หรือมีการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อย (De Minimis) คือมีการทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 2 ของราคาส่งออก หรือปริมาณของสินค้านำเข้าที่มีการ ทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นทั้งหมด ยกเว้นกรณีที่มีการนำเข้าสินค้าที่มีการ ทุ่มตลาดจากหลายประเทศรวมกันแล้วเกินกว่าร้อยละ 7 ของสินค้าชนิดนั้นที่นำเข้าทั้งหมด (มาตรา 5.8)

ข.2.4 กระบวนการสอบสวนจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการทางศุลกากรในการ นำสินค้าเข้า (มาตรา 5.9) และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี อาจมีการขยายได้แต่ต้องไม่เกิน 18 เดือน

ข.2.5 ผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาว่ามีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่สำคัญต่างๆและมี สิทธิยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงได้ (มาตรา 6)

ข.2.6 อาจมีการใช้มาตรการชั่วคราวโดยการเก็บภาษีชั่วคราวได้ ถ้าเป็นไปตามมาตรา 7 ที่ ระบุเงื่อนไขไว้ว่า

- (1) มีการเริ่มสอบสวนแล้วและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีสิทธิตามมาตรา 6 แล้ว และ
- (2) ได้มีการพิจารณาเบื้องต้นแล้วพบว่าการทุ่มตลาดจริงและเกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ และ
- (3) มาตรการชั่วคราวนี้มีความจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในระหว่างการ สอบสวน

มาตรการชั่วคราวนี้จะใช้ได้ต่อเมื่อได้เริ่มการสอบสวนไปแล้วอย่างน้อย 60 วัน และต้องใช้ใน ระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แต่ต้องไม่เกิน 4 เดือน ซึ่งอาจขยายเวลาได้แต่ก็ไม่เกิน 6 เดือน

ข.2.7 การสอบสวนต้องระงับหรือยุติไปโดยไม่มีการเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาดซึ่งรวมถึง มาตรการชั่วคราวด้วย เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจว่า ผู้ส่งออกได้ดำเนินการด้วยความสมัคร ใจ (Price Undertakings) ที่จะปรับปรุงราคาสินค้าของตน หรือหยุดการส่งออกมายังประเทศผู้นำเข้า ในราคาที่มีการทุ่มตลาดและเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจก็พอใจในการดำเนินการเช่นนั้นที่จะเป็นการขจัด ความเสียหายที่เกิดขึ้นไป (มาตรา 8)

ข.2.8 การกำหนดว่าจะเก็บภาษีหรือไม่ขึ้นอยู่กับคำตัดสินของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้า โดยจะต้องเก็บอย่างไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าทั้งหลายที่มาจากประเทศที่มีการทุ่มตลาดและเกิดความเสียหาย เว้นแต่สินค้าที่มาจากประเทศที่ทำ Price Undertakings (มาตรา 9)

การเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาดจะเก็บได้ไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่กำหนดว่าจะเก็บแต่อาจขยายเวลาได้ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่าการเลิกเก็บจะทำให้มีการทุ่มตลาดและเกิดความเสียหายอีก (มาตรา 11.3)

ค) ผลของข้อตกลงการทุ่มตลาดต่อนโยบายการค้าของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากที่นำเสนอมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อตกลงการทุ่มตลาดได้พยายามแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตจากการที่นำข้อตกลงแกัดเรื่องการทุ่มตลาดไปใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายความหมายของคำต่างๆที่สำคัญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิเช่น การทุ่มตลาด ราคาส่งออก อุตสาหกรรมภายในประเทศ ความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นต้น กำหนดกระบวนการและขั้นตอนต่างๆเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจะได้ทราบว่าตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรบ้างเมื่อต้องกล่าวหาและถูกกล่าวหา ในการดำเนินการต่างๆก็คำนึงถึงความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคิดความเสียหาย การเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศที่จะมีสิทธิเรียกร้องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มาตรา 5.4 ของข้อตกลงมีการกำหนดว่าในการที่จะร้องเรียนว่ามีการทุ่มตลาดและการทุ่มตลาดนั้นก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตที่มีปริมาณการผลิตอย่างน้อยร้อยละ 50 ของผลผลิตทั้งหมดในสินค้าที่คล้ายคลึงกันนั้นและจะเริ่มสอบสวนได้ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตที่มีปริมาณการผลิตรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของผลผลิตทั้งหมดในสินค้าที่คล้ายคลึงกันนั้น ซึ่งในการคัดค้านการร้องเรียนก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตที่มีปริมาณการผลิตรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผลผลิตในสินค้านั้นเช่นกัน การที่กำหนดเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่ผู้ส่งออกที่ถูกกล่าวหา เพราะแต่เดิมการกล่าวหาจะกระทำได้ง่ายมาก แม้จะเป็นเพียงผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าที่มีปริมาณน้อยมากซึ่งในความเป็นจริงก็ค่อนข้างที่จะไม่มีความสามารถในการแข่งขันอยู่แล้ว (Least Competition Firms) ก็สามารถร้องเรียนได้และประเทศผู้นำเข้าก็อ้างว่าเป็นการร้องเรียนในนามของ (on behalf of) ผู้ผลิตภายในประเทศแล้ว ซึ่งสร้างอุปสรรคและความไม่แน่นอนแก่ผู้ส่งออกและผู้นำเข้า

อย่างไรก็ตาม แม้ทบัญญัติจะมีความชัดเจน โปร่งใสมากขึ้น แต่ในฐานะที่ประเทศไทย

เป็นประเทศซึ่งเป็นเป้าหมาย (Target) ของประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่มักจะกล่าวอ้างว่าไทยทำการทุ่มตลาดและจะเก็บภาษีเพื่อเป็นการตอบโต้ นอกจากนั้น จากการที่เศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยเอง อาจต้องกลับบทบาทมาเป็นผู้ที่ต้องใช้มาตรการตอบโต้มากขึ้น จึงต้องทำการศึกษาข้อตกลงนี้ให้ถี่ถ้วนเสียก่อน จากการศึกษาข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันเริ่มใช้ได้อย่างยากมากขึ้น ประกอบกับที่กล่าวมาแล้วว่าการใช้มาตรการป้องกันนั้นมีต้นทุนมากกว่าการใช้มาตรการอื่นเพราะเป็นการตอบโต้ต่อการค้าที่เป็นธรรมและกลไกในการใช้ได้สร้างภาระให้กับผู้ใช้นั้น ขณะที่ผู้ตอบโต้แทบจะไม่มีต้นทุนในการตอบโต้แต่อย่างใด แต่การใช้มาตรการป้องกันการทุ่มตลาดนั้นเป็นการตอบโต้ต่อการค้าที่ “ไม่เป็นธรรม” และผู้ตอบโต้ก็ตอบโต้ได้อย่าง “เลือกปฏิบัติ” จึงทำให้ประเทศต่างๆ คงหันมาใช้มาตรการนี้มากขึ้น ซึ่งถือว่าค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับความมุ่งหมายของการแก้ไขมาตรการนี้ของแอกต์ที่ตอนเริ่มการเจรจานั้นต้องการที่จะให้มีการใช้มาตรการตอบโต้ให้น้อยลง แต่กลับกลายเป็นว่าน่าจะมีการใช้มากขึ้นมากกว่าด้วยเหตุผลดังกล่าว นอกจากนั้นเมื่อวิเคราะห์ข้อตกลงอย่างละเอียดจะพบว่า มีกลไกที่ประเทศต่างๆ สามารถนำมาใช้ในการที่ตนจะเก็บภาษีตอบโต้ได้ง่ายขึ้นอยู่หลายประการ จึงควรที่ประเทศไทยต้องให้ความสนใจเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาและกำหนดนโยบายต่อไป ดังนี้

ค.1 มาตรา 2.2.1 กำหนดว่า ในกรณีที่การขายสินค้าที่อยู่ในพิจารณาในประเทศผู้ส่งออก หรือในประเทศที่สามเป็นการขายที่ต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตของสินค้าบวกด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหาร และการขาย จะไม่ถือว่าราคาสินค้านั้นเป็นราคาที่จำหน่ายในทางการค้าปกติ ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่าการขายนั้นกระทำในระยะเวลายาวนาน (extended period of time) ซึ่งโดยปกติคือ 1 ปี แต่ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และเป็นการขายในปริมาณมาก (in substantial quantities) การกำหนด เช่นนี้ อาจมีผลเป็นการทำให้ราคาปกติสูงขึ้นจึงทำให้ง่ายต่อการที่จะกล่าวหาว่ามีการทุ่มตลาดเพราะได้ตัด (get rid of) ราคาที่ขายต่ำในประเทศผู้ส่งออกไป ซึ่งถ้าใช้ราคานั้นก็อาจมีความใกล้เคียงหรือเท่ากับราคาในประเทศผู้นำเข้าก็ได้ ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มส่วนเหลือมราคาที่จะนำไปคิดในการเก็บภาษีตอบโต้ด้วย ซึ่งแท้ที่จริงการที่ตัดราคาในประเทศผู้ส่งออกไปเพราะมีสมมติฐานว่าเป็นกลยุทธ์ของประเทศผู้ส่งออกที่จะกำจัดคู่แข่งออกไปเพื่อผูกขาดตลาด แต่ในความเป็นจริงการที่ราคาถูกหรือต่ำลงอาจมาจากสาเหตุอื่นก็เป็นได้คือ เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ (Recession) หรือในช่วงเวลาที่มีการหดตัวของอุปสงค์ (Slack Demand)

เมื่อไม่สามารถหาราคาส่งออกหรือราคาปกติได้ก็ต้องใช้ “ต้นทุนที่สร้างเอง” (Constructed Cost) ตามมาตรา 2.4 การที่ข้อตกลงกำหนดวิธีการ “ตัด” ไว้เช่นนี้คล้ายกับกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯ ซึ่งสหรัฐฯกำหนดว่าในการสร้างต้นทุนเองนั้นจะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายเข้าไป โดยคิดค่าโสหุ้ย (Overhead) ในเรื่องการขาย การบริหารเป็นร้อยละ 10 ของต้นทุนโดยตรง (direct costs) และให้คิดกำไรประมาณร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายโดยตรงบวกค่าโสหุ้ย ซึ่งในความเป็นจริงผู้ผลิตอาจมิได้มีต้นทุนเช่นนี้ก็ได้ ผลก็คือราคาในประเทศผู้ส่งออกที่สร้างต้นทุนขึ้นเองนั้นคงต้องสูงกว่าราคา ที่ขายในประเทศผู้นำเข้า จึงต้องปรากฏก่อนข้างแน่นอนว่ามีการทุ่มตลาดและส่วนเหลือมราคาก็ต้อง สูงตามไปด้วย

ค.2 มาตรา 2.2 f.2 กำหนดว่าการขายในประเทศผู้ส่งออกซึ่งจะนำราคามาคิดเปรียบเทียบกับราคาในประเทศผู้นำเข้าจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อปริมาณสินค้าชนิดนั้นที่ขายในประเทศผู้ส่งออกมีปริมาณเพียงพอ (sufficient quantity) คือไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของสินค้านั้นที่ส่งมาขายในประเทศผู้นำเข้า แต่ข้อตกลงก็ยังเปิดช่องไว้ว่า แม้มีการขายในปริมาณต่ำกว่าที่กำหนดก็อาจนำมาเปรียบเทียบได้ถ้ามีหลักฐานที่แสดงได้ว่าปริมาณที่ต่ำกว่านั้นมีขนาดเพียงพอ (sufficient magnitude) ต่อการเปรียบเทียบแล้ว การที่ข้อตกลงระบุไว้เช่นนี้สร้างความไม่แน่นอนให้แก่การนำข้อตกลงมาใช้ เพราะแม้การขายสินค้านั้นในราคาสูงในประเทศผู้ส่งออกมีปริมาณน้อยไม่เพียงพอต่อการชดเชยส่วนขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการทุ่มตลาดก็อาจนำมาเปรียบเทียบได้ เป็นการเปรียบเทียบราคาที่ไม่คำนึงต่อความเป็นจริง

ค.3 มาตรา 2.3 ระบุว่าในกรณีที่ราคาส่งออกไม่น่าเชื่อถือ (Unreliable) ก็ให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้ “ต้นทุนที่สร้างเอง” ถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าค่อนข้างมาก (almost complete discretion) ในการที่จะกำหนด “ต้นทุน”

ค.4 มาตรา 2.4.2 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบราคาว่าต้องใช้วิธีการเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าคิดราคาส่งออกหรือราคาปกติเป็นราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Weight Average) ราคาสินค้าในประเทศผู้นำเข้าก็ต้องใช้ราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วย (Weight Average-to-Weight Average Basis) และถ้าเป็นราคาส่งออกหรือราคาปกติที่คิดจากรูขุม (Transaction) เพียงอย่างเดียวก็ต้องคิดราคาในประเทศผู้นำเข้าด้วยวิธีการเดียวกันนั้น (Transaction-to-Transaction Basis) ถือว่าเป็นการเปรียบเทียบราคาอย่างเท่าเทียมกัน (Equivalent Price Comparison) เป็นการแก้ปัญหาที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาชอบใช้วิธีการเปรียบเทียบที่ต่างกันระหว่างราคาสินค้าในประเทศผู้ส่งออกรับ

ราคาสินค้าในประเทศผู้นำเข้าซึ่งอาจมีผลทำให้ราคาสินค้าในประเทศผู้ส่งออกมีราคาสูงกว่าในประเทศผู้นำเข้าได้เมื่อใช้วิธีที่ต่างกัน ผลก็คือมีการทุ่มตลาดและเก็บภาษีตอบโต้ได้

แต่มาตรานี้ก็ยังมีส่วนที่เป็น “เครื่องมือ” ให้กับประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้ได้อยู่เช่นกัน กล่าวคือ มาตรการนี้ระบุว่าให้เปรียบเทียบราคาทั้งสองนี้ที่ใช้ “ในระหว่างขั้นตอนการสอบสวน” (during the investigation phase) ในความเป็นจริงนั้น ระหว่างการสอบสวนอาจมีการเก็บส่วนเลื่อมของราคาเป็นการทดลองก่อน (tentative dumping margin) และเมื่อดำเนินการสอบสวนต่อมารวมถึง การทวนสอบทางด้านบริหารทั้งหลาย (subsequent administrative reviews) ราคาที่เป็นหลักในการ นำมาคิดส่วนเลื่อมราคาอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดอัตราภาษีสุดท้าย (Final Duties) ที่ จะเก็บจริงๆจะถูกกำหนดแน่นอนอีกครั้ง เมื่อกระบวนการสอบสวนสิ้นสุด เพราะในระหว่างนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงราคาไปได้ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นส่วนเลื่อมราคาที่เก็บไว้เกินก็ต้องคืน (Refund) หากจ่ายไว้น้อยกว่าอัตราสุดท้ายก็ต้องจ่ายเพิ่ม (Additional Payment) แต่ข้อตกลงมิได้อธิบายให้ ชัดเจนว่าต้องเป็นราคา ณ เวลาใดแน่นอน ทำให้บางประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ใช้ช่องว่าง (Loophole) นี้เป็นประโยชน์แก่ตน กล่าวคือ กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯ ได้ระบุว่า การเปรียบเทียบราคานั้นให้ใช้ราคาที่ใช้ “เฉพาะ” (only) ในระหว่างการสอบสวนเท่านั้น และมาตรา 777 A(d)(2) ก็ระบุว่า ราคาในประเทศผู้ส่งออกนั้นให้เฉลี่ยจากระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ในขณะที่ ราคาส่งออกให้เฉลี่ยจากระยะเวลา 6 เดือน โดยมีได้มีการพิจารณาราคาในช่วงระยะเวลาที่มี “การ ทวนสอบ” ก่อนที่จะมีการกำหนดอัตราภาษีสุดท้ายเลย ผลก็คือ ทำให้การวินิจฉัยว่ามีการทุ่มตลาด หรือไม่อาจไม่ตรงกับความเป็นจริงเพราะราคาอาจเปลี่ยนแปลงไปแล้วเมื่อถึงเวลาทวนสอบ ขณะเดียวกันก็สร้างความไม่แน่นอนและมีผลทำให้อัตราภาษีที่จะเก็บสูงขึ้นได้ ถือว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยไม่เหมาะสม (inappropriate advantage) จากช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ (Unintended Loophole)

ค.5 มาตรา 3.3 กำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าคิดความเสียหายโดยรวมได้ถ้าเป็นสินค้าที่มี การนำเข้ามาในเวลาเดียวกันและมีปริมาณมากกว่าร้อยละ 3 ของสินค้านั้นที่นำเข้า และมีการทุ่มตลาด มากกว่าร้อยละ 2 ของราคาส่งออก และการคิดความเสียหายเช่นนี้เหมาะสมกับสภาพการแข่งขันในตลาดของประเทศผู้นำเข้า เป็นการกำหนดที่มีได้ปรับปรุงวิธีการคิดความเสียหายแต่อย่างใดเพราะก่อนหน้านี้ก็เป็นเช่นนี้อยู่แล้ว และสร้างปัญหาว่าทำให้พิสูจน์ความเสียหายได้ง่าย นอกจากนั้นใน

กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯเองก็ได้กำหนดให้มีการร้องเรียนได้อีกในภายหลังเพื่อที่จะได้ถือว่าเป็นเวลาเดียวกัน

ค.6 มาตรา 5.8 กำหนดว่าถ้าพบว่าการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อยคือไม่ถึงร้อยละ 2 ของราคาส่งออก หรือปริมาณการนำเข้าสินค้าที่มีการทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นทั้งหมด ให้ยุติการสอบสวนทันที แต่กรณีนี้อาจยกเว้นได้ถ้าสินค้าที่มีการทุ่มตลาดซึ่งนำเข้าจากประเทศต่าง ๆ นั้นเมื่อคิดโดยรวม (collectively) แล้วเกินกว่าร้อยละ 7 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้น แม้ว่าเมื่อคิดจากแต่ละประเทศจะไม่ถึงร้อยละ 3 ก็ตาม กรณีนี้คงเป็นการง่ายที่จะร้องเรียนถ้าผู้ผลิตรวมเอาประเทศเล็กๆ ที่ส่งสินค้ามีปริมาณไม่ถึงร้อยละ 3 ไว้ด้วยกันในการร้องเรียนว่ามีการทุ่มตลาด ซึ่งทำให้มาตรานี้ที่ดูเหมือนเป็นการให้ประโยชน์แก่ประเทศที่มีการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อยหรือมีส่วนแบ่งในตลาดเพียงเล็กน้อยกลับกลายเป็นสิ่งที่มีได้ให้ประโยชน์ไป

ค.7 มาตรา 11.8 กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการใช้มาตรการตอบโต้ไว้ว่าห้ามใช้เกินกว่า 5 ปี นับแต่วันที่นำมาใช้ แต่ขณะเดียวกันระยะเวลานี้ก็อาจขยายได้ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วเห็นว่า การเลิกใช้มาตรการอาจทำให้มีการทุ่มตลาดต่อไปและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง จึงทำให้ “ไม่มีข้อจำกัด” ในการใช้มาตรการตอบโต้ และผลของการใช้มาตรการจะเป็นอย่างไรคงต้องขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีและเป็นไปตามดุลยพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในประเทศผู้นำเข้า

ค.8 มาตรา 17.6 กำหนดให้มี “การทวนสอบ” (Standard of Review) (เป็นไปตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่เสนอไว้ในการเจรจาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1993) โดยระบุว่า เมื่อ DSB (องค์กรระงับข้อพิพาท) ได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิกที่พิพาทจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการภาษี ป้องกันการทุ่มตลาด โดยจะตรวจสอบได้เฉพาะ 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรกการที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจกำหนดข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นมีความเหมาะสมแล้ว (Proper) หรือไม่และการประเมินข้อเท็จจริง นั้นเป็นไปอย่างไม่มีอคติและเป็นกลาง (Unbiased and Objective) หรือไม่ ประเด็นที่สองในกรณีที่ ต้องมีการตีความบทบัญญัติของข้อตกลงที่เกี่ยวข้องต้องตีความให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) หมายความว่า เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าการ กำหนดและการประเมินมีความเหมาะสมและเป็นกลางแล้วแม้จะพบข้อเท็จจริงอย่างอื่นก็ไม่มีสิทธิ พิจารณา นอกจากนั้น แม้คณะกรรมการจะเห็นว่าการตีความโดยวิธีอื่นจะดีกว่าก็ต้องตีความตาม หลักการที่กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ข้อตกลงได้สร้างข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจ

ของ DSB ในการทวนสอบการดำเนินงานภายในของรัฐสมาชิก ซึ่งต่างจากการที่ WTO ได้สร้างอำนาจให้กับ DSB ในการพิจารณาข้อพิพาทคล้ายกับอำนาจของศาลแพ่งในระบบการฟ้องร้องคดีทั่วไป จึงเหมือนกับเป็นการเปิดช่องให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการภายในประเทศที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงได้ เท่ากับว่า เป็นการให้เครื่องมือแก่รัฐที่ได้ไปยินยอมผูกพันตนตามกฎหมายที่เข้มงวดแต่ขณะเดียวกัน ก็สามารถที่จะผ่อนปรนข้อผูกพันนั้นได้เมื่อมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติภายในประเทศ

ค.9 การตอบโต้การหลบเลี่ยงการส่งออก (Anti-Circumvention) แม้ข้อตกลงได้กำหนดวิธีพิสูจน์ว่ามีการทุ่มตลาดแม้มีการหลบเลี่ยงการส่งออกไว้ก็ตาม แต่มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการตอบโต้การส่งออกไว้ ทำให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดกฎหมายภายในเรื่องนี้ได้ตามความต้องการ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่าถือว่า การหลบเลี่ยงการส่งออกจะเกิดขึ้นเมื่อ (1) มีการส่งออกชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์มาเพื่อประกอบในสหรัฐฯ ในขณะที่ถ้าเป็นสินค้าสำเร็จรูปก็ต้องถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด (2) มีการส่งออกชิ้นส่วนและอุปกรณ์ไปยังประเทศที่สามเพื่อประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศที่สามและส่งออกมายังสหรัฐอเมริกาเพื่อมิให้ถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่ทำเช่นนี้ก็คือประเทศในเอเชียนั่นเอง นอกจากนั้นสหรัฐฯ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ใหม่ในปี 1988 ซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่าเดิม กล่าวคือ เดิมหลักเกณฑ์ของสหรัฐฯ ในการพิจารณาว่ามีการหลบเลี่ยงการส่งออกหรือไม่ให้ดูว่ามีการผลิตเพิ่มเติม (Value Added) ในสหรัฐฯ หรือประเทศที่สามในปริมาณเท่าใด ถ้ามีเพียงเล็กน้อย (Small) ก็ถือว่าไม่ใช่การหลบเลี่ยงการส่งออก แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายได้เปลี่ยนเป็นปริมาณ “น้อยและไม่เด่นชัด” (Minor and Insignificant) ซึ่งมีความหมายกว้างมากขึ้น และยังพิจารณาอีกว่าการประกอบสินค้านั้นมีมูลค่าในกระบวนการผลิตเท่าไร การลงทุนอยู่ในระดับใด สิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิต (Production Facilities) ที่ติดตั้งอยู่ในสหรัฐฯ หรือประเทศที่สามนั้นมีสภาพอย่างไร แม้กระทั่งระดับการวิจัยและพัฒนาที่ดำเนินการในประเทศผู้นำเข้านั้นเป็นอย่างไรก็อยู่ในขอบข่ายของการพิจารณา ดังนั้น กิจการในประเทศผู้ส่งออกที่ไม่ได้มีการผลิตหรือกระบวนการผลิตเพิ่มเติมนอกประเทศตนมากนักก็คงถูกกล่าวหาว่ามีการหลบเลี่ยงการส่งออกได้ง่าย

ค.10 การบัญญัติกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ข้อตกลงมิได้มีข้อจำกัดในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายภายในไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ทุกประเทศทราบว่าเมื่อตนไปผูกพันตนไว้กับข้อตกลงภายใต้ WTO ต่างก็มีหน้าที่ต้องมาบัญญัติกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับหลักการ ในข้อตกลงนั้นๆ ดังนั้น เมื่อข้อตกลงมิได้สร้างข้อจำกัดเอาไว้ ประเทศสมาชิกก็สามารถที่จะบัญญัติ

และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในอย่างไรก็ได้ตราบทที่มีได้ชัดกับข้อตกลง ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่ได้บัญญัติกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดที่มีผลทำให้กฎหมายมีกระบวนการที่เข้มงวดขึ้น (to strengthen its anti-dumping law procedures) และใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือการคำนวณของตนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อรักษาไว้ซึ่ง “ระดับความคุ้มครอง” (Level of Protection) ที่ตนเคยใช้ในมาตรการป้องกันการทุ่มตลาด จึงเป็นไปได้ว่าประเทศอื่นก็อาจดำเนินการเช่นนี้ได้เช่นกันจนทำให้ประเทศคู่ค้าต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าในที่สุด

ค.11 VER WTO พยายามที่จะขจัด VER ที่อยู่ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันและ ข้อตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้าออกไป แต่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติของข้อตกลงการทุ่มตลาดที่มีลักษณะ เป็น VER อยู่และประเทศสมาชิกก็มีสิทธิในการทำข้อตกลงในลักษณะดังกล่าว คือ ตามมาตรา 8 เรื่อง Price Undertakings ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้จะมีการกำหนดไว้ในมาตรา 8.5 ว่าประเทศผู้ส่งออก จะไม่ถูกบังคับให้ต้องดำเนินการเช่นนั้น แต่ก็ระบุว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าอาจ เสนอให้ประเทศผู้ส่งออกดำเนินการเช่นนั้นได้ เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงเมื่อประเทศผู้นำเข้า เสนอเช่นนั้น ประเทศผู้ส่งออกอาจต้อง “จำยอม” ที่จะดำเนินการก็ได้ หากพิจารณาแล้วว่าจะเป็น ประโยชน์กับคนมากกว่าที่จะโดนเก็บภาษีตอบโต้ซึ่งไม่ทราบว่าจะมีอัตราเท่าใดประกอบกับอาจจะไม่ แน่ใจในกระบวนการของกฎหมายภายในประเทศของประเทศผู้นำเข้าด้วยก็เป็นได้

บรรณานุกรม

Kenneth W.Abbott, New Instruments of Protection : Anti-Dumping, Safeguards and Dispute Settlement After the Uruguay Round, Conference on Emerging Global Trading Environment and Developing Asia, ADB Headquarters Manila Philippines, 29-30 May 1995

Macro C.E.J. Bronckers, WTO Implementation in the European Community : Antidumping, Safeguards and Intellectual Property, Journal of World Trade, Volume 29, October 1995, Number 5

Trien Nguyen, Carlo Perroni and Randal Wigle, A Uruguay Round Success? /and William R. Cline, Evaluating the Uruguay Round, The World Economy, Volume 18, January 1995, Number 1

Implications of Uruguay Round Agreements for Developing Countries : Multilateral Trade Rules, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements , 30 November-3 December 1994, Seoul, Republic of Korea

4. การระงับข้อพิพาท

บทคัดย่อ

การระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 มีปัญหาในการนำมาใช้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของ ขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ความไม่น่าเชื่อถือของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ในเรื่องคุณสมบัติ การใช้ระบบ Consensus ในกระบวนการต่างๆทำให้เกิดการขัดขวางการจัดตั้งคณะกรรมการฯ การขัดขวางการรับรองรายงานของคณะกรรมการฯ โดยผู้ที่เสียประโยชน์จากรายงานนั้น ตลอดจนสามารถขัดขวางการที่คณะกรรมการฯ จะให้อำนาจในการตอบโต้แก่ผู้ที่ได้ประโยชน์ ตลอดจนความล่าช้าของกระบวนการฯ ซึ่งเป็นผลทำให้ประเทศต่างๆหันไปใช้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตรา 301 เพื่อตอบโต้ทางการค้าโดยอ้างว่า การระงับข้อพิพาทของแกตต์ไม่มีประสิทธิภาพ ใช้เวลานาน และในบางครั้งข้อพิพาทของคนที่มิใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจแกตต์ เช่น เรื่องการค้าบริการ การลงทุน และทรัพย์สินทางปัญญา WTO ได้ปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทใหม่และพยายามแก้ปัญหาที่ผ่านมา ทำให้การระงับข้อพิพาทในระบบการค้าระหว่างประเทศภายใต้ WTO มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่อาจสร้างปัญหาในทางปฏิบัติได้ คือ ระบบอัตโนมัติที่ยังคงให้สิทธิในการคัดค้านการตั้งคณะกรรมการฯ การรับรองรายงาน ความไม่ได้ผลของการใช้มาตรการตอบโต้ของประเทศเล็กต่อประเทศใหญ่ การที่ประเทศต่างๆยังคงใช้การระงับข้อพิพาทด้วยการตกลงทวิภาคี เป็นต้น

เมื่อมีความพยายามในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศหรือ ITO นั้น ได้มีการบัญญัติกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Provision) ด้วย แต่เมื่อกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นตราสารก่อตั้ง ITO ไม่ได้รับการรับรองจากประเทศทั้งหลายที่เข้าร่วม ส่งผลให้การก่อตั้ง ITO ต้องประสบกับความล้มเหลวและกระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการก็ต้องสิ้นผลไปด้วย ดังนั้น เมื่อแกตต์ที่เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้จึงไม่มีองค์กรใดโดยเฉพาะทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

ก) กระบวนการระงับข้อพิพาทตามแกตต์ 1947

แกตต์ในฐานะที่เป็นข้อตกลงพหุภาคีทางการค้าได้กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ในบทบัญญัติต่างๆ โดยอาจแบ่งได้ 2 ประเภท

- กระบวนการระงับข้อพิพาทที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ เป็นกรณีที่แต่ละบทบัญญัติกำหนด

กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นลักษณะเฉพาะของตน โดยจะกำหนดไว้ในสองลักษณะคือ การปรึกษาหารือ (Consultation) (เช่น มาตรา 7(1), มาตรา 19(1)) และการเพิกถอนหรือการระงับการให้สิทธิประโยชน์ (Withdrawal or Suspension of Concessions) (เช่น มาตรา 2(5), มาตรา 19(3))

- กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุไว้ในมาตรา 22 และมาตรา 23 เป็นกรณีที่ระบุเฉพาะถึงกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อเป็นกลไกในการรักษาไว้ซึ่งความเท่าเทียมกันของประเทศภาคีทั้งหลายทั้งในด้านข้อผูกพันและผลประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับตามข้อตกลงแกตต์ โดยมาตรา 22 ระบุถึงกระบวนการเจรจาหารือระหว่างรัฐคู่พิพาทเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ยอมรับกันได้ หากไม่ได้ข้อสรุปประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องมีสิทธิร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่แกตต์เข้าร่วมปรึกษาหารือได้ และมาตรา 23 กล่าวถึงกรณีที่ประเทศภาคีเห็นว่า ผลประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมภายใต้ ข้อตกลงแกตต์ได้ถูกทำให้เสื่อมสิทธิ (Nullification or Impairment) หรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแกตต์ถูกขัดขวางซึ่งเป็นผลมาจาก

- การที่ประเทศภาคีอื่นเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนตามข้อตกลงแกตต์
- การใช้มาตรการใดๆของประเทศภาคีอื่นไม่ว่ามาตรการดังกล่าวจะขัดต่อแกตต์ หรือไม่

ไม่

- สถานการณ์อื่นใดก็ตาม

เมื่อปรากฏเหตุการณ์เช่นนี้ ประเทศภาคีที่พิพาทต้องเข้าร่วมปรึกษาหารือกัน หากไม่ได้ผลก็ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 23 วรรค 2

ประเด็นที่น่าสนใจคือ มาตรา 22 และมาตรา 23 นั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กันโดยตรง กล่าวคือ กระบวนการตามมาตรา 22 ไม่ใช่สิ่งที่ต้องกระทำก่อนเพราะในมาตรา 23 วรรค 1 ก็ได้กำหนดกระบวนการเช่นนี้ไว้ด้วยหมายความว่า หากรัฐคู่พิพาทได้ดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือตามมาตรา 22 แล้วและไม่สามารถตกลงกันได้ ก็สามารถดำเนินการต่อตามมาตรา 23 วรรค 2 ได้เลยโดยไม่ต้องไปเริ่มดำเนินการตามมาตรา 22 วรรค 1 อีก สรุปได้ว่า กระบวนการในแต่ละมาตราสามารถดำเนินการได้โดยลำพังและเป็นอิสระ

กระบวนการระงับข้อพิพาทตามแกตต์ 1947 อาจสรุปได้ ดังนี้

1. เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ประเทศภาคีที่พิพาทต้องร่วมมือกันในการเจรจาปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับระหว่างกันได้ และหากประเทศที่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสิทธิที่จะร้องขอให้เลขาธิการแกตต์ทำหน้าที่เป็น

คนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ภายหลังจากการปรึกษาหารือระหว่างรัฐคู่กรณี (คำตัดสินของ ที่ประชุมใหญ่แอกต์เมื่อ 5 เมษายน 1966)

2. ถ้าภายในระยะเวลาอันควร ยังไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับกันได้ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่แอกต์ (ในทางปฏิบัติที่ประชุมใหญ่แอกต์อาจมอบหมายให้คณะมนตรี แอกต์ ทำหน้าที่นี้แทนได้)

3. ที่ประชุมใหญ่แอกต์ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ซึ่งประกอบด้วย บุคคลที่มาจากประเทศภาคีที่เป็นกลาง แต่การตั้งคณะกรรมการนี้มีได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงใน ข้อตกลงแอกต์ เป็นกรณีที่พัฒนามาจากหลักจารีตประเพณี (Customary Practice) ในการใช้บท บัญญัติ มาตรา 22 และ 23 ต่อมาจึงได้มีการประมวล (Codification) ไว้ใน Understanding Regarding Notification, Consultation on Dispute Settlement and Surveillance ซึ่งได้รับการ รับรองเมื่อ 28 พฤศจิกายน 1979

4. ในช่วงระยะเวลานับแต่การตั้งคณะกรรมการจนถึงการรับรองรายงาน(Report) ของคณะกรรมการฯ รัฐคู่พิพาทอาจหาทางระงับข้อพิพาทได้ก่อนที่จะมีการเสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่แอกต์ หรือที่ประชุมใหญ่แอกต์อาจขอให้รัฐที่ใช้มาตรการซึ่งขัดต่อแอกต์เพิกถอนมาตรการนั้น ไป หรือหากการเพิกถอนนั้นกระทำไม่ได้ในทันทีก็อาจขอให้รัฐที่ใช้มาตรการฯชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ รัฐพิพาทที่เสียหายจากการใช้มาตรการนั้น

5. คณะกรรมการฯจะวินิจฉัยและสรุปเรื่องดังกล่าวในรายงาน (Report)เสนอต่อ ที่ประชุมใหญ่แอกต์เพื่อขอความเห็นชอบ โดยที่ประชุมใหญ่มักจะให้ความเห็นชอบ

6. การรับรองรายงานจะใช้การตัดสินใจโดย “ฉันทามติ” (Consensus) หมายถึง การออกเสียงโดยทุกประเทศภาคีรวมทั้งรัฐที่พิพาท

7. ที่ประชุมใหญ่แอกต์จะคอยกำกับดูแลในการที่รัฐคู่พิพาทจะต้องยอมรับและ ปฏิบัติตามคำตัดสิน (Ruling) หรือคำแนะนำ (Recommendation) ของตน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม ที่ประชุมใหญ่แอกต์อาจยินยอมให้รัฐที่เสียหายกระทำการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่ตน มีต่อประเทศนั้นตามข้อตกลงแอกต์เพื่อเป็นการตอบโต้ (Retaliation) ต่อรัฐนั้นที่ไม่ยอมทำตามคำ ตัดสิน หรือคำแนะนำ และรัฐที่ถูกตอบโต้ก็มีสิทธิที่จะถอนตนจากการเป็นประเทศภาคีแอกต์ได้

ก.1 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการระงับข้อพิพาทแอกต์ 1947

แม้จะมีการบัญญัติกระบวนการและขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีเกดต์ไว้ตามมาตรา 22 และ 23 แล้วก็ตาม การนำกระบวนการฯมาใช้ในทางปฏิบัติก็ยังคงประสบปัญหาหลายประการ ดังนี้

ก.1.1 การตีความความหมายบทบัญญัติ การนำกระบวนการฯมาใช้ในทางปฏิบัติก็เหมือนกับการนำบทบัญญัติอื่นของเกดต์ 1947 มาใช้ในทางปฏิบัติคือ ประสบปัญหาในเรื่องความคลุมเครือของถ้อยคำ โดยเฉพาะคำว่า “ถูกทำให้เสื่อมสิทธิ” ทำให้ต้องมีการตีความ และต่างฝ่ายก็จะพยายามตีความให้เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุดเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนโดยมิได้คำนึงถึงความชอบธรรมที่ตนควรจะให้หรือควรจะได้รับ

ก.1.2 ความชัดเจน คาดหมายได้และความรวดเร็วของกระบวนการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกดต์ในการระงับข้อพิพาทจะพบว่ายังไม่มี ความชัดเจนมากนัก เพียงแต่กล่าวว่าเมื่อมีข้อพิพาทต้องดำเนินการอย่างไร แต่รัฐคู่กรณีอาจทราบได้ล่วงหน้าเลยว่ากรณีพิพาทนั้นจะยุติลงได้เมื่อไร อย่างไร เพราะหากเกิดข้อพิพาทขึ้น แม้จะยังมิได้มีการตัดสินก็ก่อให้เกิดผลทางด้านจิตวิทยาได้ เนื่องจาก ผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้าก็อาจจะไม่อยากสั่งสินค้ามาจากแหล่งในประเทศผู้ส่งออกที่กำลังมีกรณีพิพาทกับประเทศตน เพราะถ้ามีคำตัดสินว่า ให้เก็บภาษีสูงขึ้น หรือจำกัดการนำเข้าลง ตนก็ต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้นหากสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่นำเข้าได้ ความล่าช้าของกระบวนการฯที่ไม่มีกำหนดชัดเจนก็จะสร้างความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการเช่นกัน

ก.1.3 การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นที่ทราบกันดีว่า ข้อพิพาทแต่ละเรื่องจะมีลักษณะเฉพาะของคน คณะกรรมการฯควรจะมาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น โดยเฉพาะเพื่อให้ได้คำตัดสินที่เหมาะสม แต่เกดต์มักจะตั้งคณะกรรมการฯในลักษณะของคณะทำงาน (Working Party) เป็นการเฉพาะคราวเฉพาะกิจมากกว่า และส่วนใหญ่ก็มาจากนักการทูต (Diplomat) มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ดังนั้นในการให้ความเห็นก็มักจะเป็นลักษณะทางการทูตมากกว่ากฎหมาย จึงค่อนข้างจะประสบปัญหาในประเด็นทางด้านเทคนิคเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและคุณภาพของรายงาน นอกจากนั้นในการจัดตั้งคณะกรรมการฯที่ใช้วิธีฉันทามติก็มักจะประสบกับปัญหาการถูกขัดแย้งโดยประเทศคู่พิพาทที่ไม่ต้องการให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ โดยสามารถใช้สิทธิ Veto เพราะต้องได้รับความยินยอมจากทุกประเทศสมาชิกรวมทั้งคู่พิพาททำให้เกิดความล่าช้าได้ อย่างไรก็ตามปัญหาของคุณภาพรายงานก็ได้บรรเทาลงโดยการจัดตั้งสำนักงานกฎหมายเกดต์ (GATT Legal Office) ขึ้นในปี 1981 เพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการระงับ

ข้อพิพาทแต่ก็ยังมีความหมายเพียงแก่ “การชักนำ” (Pursuasive Force) เท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจโดยตรงในการระงับข้อพิพาทก็ยังเป็นคณะกรรมการฯ

ก.1.4 การขัดขวางการรับรองรายงาน แต่เดิมที่ประชุมใหญ่แกตต์จะรับรองรายงานโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก (Majority Votes) ตามมาตร 25(4) ของข้อตกลงแกตต์ ต่อมาในปี 1950 ได้เปลี่ยนเป็นระบบฉันทามติ ดังนั้น หากประเทศภาคีที่ต้องเสียประโยชน์จากคำตัดสินในรายงานนั้นต้องการที่จะคัดค้านก็สามารถทำได้โดยการขัดขวางการรับรองรายงาน (Block Adoption) ซึ่งมีผลทำให้รายงานนั้นเป็นเพียง “คำแนะนำ” ไม่มีผลผูกพันให้ประเทศภาคีต้องปฏิบัติตามอย่างคำตัดสินที่ได้รับการรับรอง ขณะเดียวกันรายงานนั้นก็ไม่มีฐานะเป็น “กรณีตัวอย่าง” (Precedent) ที่จะนำไปใช้ในการตีความและการใช้บทบัญญัติแกตต์ในอนาคตต่อไป

ก.1.5 การไม่ปฏิบัติตามรายงาน จากการที่การตอบโต้ซึ่งเป็นมาตรการที่ประเทศที่ได้รับเสียหายจะใช้กับประเทศที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินจะต้องได้รับการตัดสินโดยฉันทามติจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ จึงอาจได้รับการขัดขวางจากประเทศประเทศภาคีที่ต้องปฏิบัติตามคำตัดสินนั้นได้ ทำให้การปฏิบัติตามคำตัดสินจึงมักจะต้องกระทำโดยการเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาทซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นที่พอใจของประเทศภาคีที่ได้รับประโยชน์จากคำตัดสิน

ก.1.5 ความไม่ได้ผลของการใช้มาตรการถอน ระวังหรือยับยั้งการให้สิทธิประโยชน์ การตอบโต้โดยใช้มาตรการถอนหรือระงับหรือยับยั้งการให้สิทธิประโยชน์จะกระทำต่อเมื่อได้รับอำนาจจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ก่อน หากกระทำไปก่อนโดยไม่ได้รับอนุญาตการตอบโต้ นั้นอาจจะกลายเป็นมูลเหตุของการถูกทำให้เสื่อมสิทธิ ซึ่งทำให้ประเทศภาคีที่ถูกตอบโต้สามารถร้องเรียนต่อแกตต์ได้ นอกจากนั้นในการตอบโต้จะต้องกระทำเท่าที่เหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้นต่างจากการตอบโต้ตามมาตรา 19 และมาตรา 28 ที่ให้อำนาจในการตอบโต้ได้ในระดับที่เท่าเทียมกัน (Equivalent) จึงเป็นปัญหาว่าอย่างไรจึงจะถือว่า “เหมาะสม”

ในทางปฏิบัติการใช้มาตรการดังกล่าวบางครั้งเป็น “การทำลายตนเอง” (Self-Defeated) กล่าวคือ ตามความได้เปรียบเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เมื่อได้มีการใช้มาตรการ ทำให้รัฐอาจต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น และในบางครั้งการใช้มาตรการนี้ก็มิได้มีผลอย่างที่แกตต์ประสงค์ เนื่องจากหากเป็นกรณีประเทศที่มีพลังทางเศรษฐกิจน้อยหรือประเทศเล็กจะใช้มาตรการต่อประเทศที่มีพลังทางเศรษฐกิจมากกว่าหรือประเทศใหญ่ ผลกระทบที่จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศใหญ่อาจจะดูเล็กน้อยจนดูเหมือนไม่มีความเสียหายใดๆเลย ถ้ามีการนำเข้าสินค้าจากประเทศใหญ่เพียงเล็กน้อย

หรือไม่มีเลย อาจรู้สึกเหมือนกับว่า ประเทศชาติที่ใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ไม่ได้รับการลงโทษใดเลย (Impunity)

ก.1.6 การที่ประเทศชาติหันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวในการระงับข้อพิพาท : โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา จากการที่การระงับข้อพิพาทของแกลด์มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในกระบวนการต่างๆ การขัดขวางขั้นตอนต่างๆ ด้วยวิธีการ Veto ของประเทศชาติที่เสียประโยชน์ ทำให้ประเทศต่างๆ หันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวกัน มากขึ้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่หันมาใช้มาตรา 301 ซึ่งกำหนดให้ผู้แทนทางการค้าหรือ USTR (United States Trade Representatives) ต้องทำการตอบโต้ต่อประเทศที่ดำเนินการค้าที่ไม่เป็นธรรม ต่อสหรัฐตามระยะเวลาที่กำหนดไว้คือ 12-18 เดือนนับแต่เริ่มมีการโต้สวน โดยอ้างความไร้ประสิทธิภาพและความล่าช้าของกระบวนการระงับข้อพิพาทแกลด์ อย่างไรก็ตามแม้การที่สหรัฐตอบโต้เช่นนี้อาจถูกอ้างได้ว่าเป็นมูลเหตุของการ “ทำให้เสื่อมสิทธิ” ซึ่งประเทศชาติอื่นร้องเรียนต่อแกลด์ได้ แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่มีคำตัดสินของคณะกรรมการว่าการตอบโต้ของสหรัฐเป็นการกระทำที่ขัดหรือฝ่าฝืนข้อตกลงแกลด์หรือไม่ เพราะสหรัฐมักจะอ้างว่าเป็นการตอบโต้ในเรื่องที่มีไม่เรื่องสินค้าซึ่ง แกลด์มีอำนาจครอบคลุมอยู่ โดยมักจะอ้างว่า เป็นเรื่องของข้อจำกัดในด้านการลงทุน (Investment Transactions) หรือข้อจำกัดด้านการค้าบริการ (Service Industry Transactions) ซึ่งแกลด์ไม่มีอำนาจประกอบกับเมื่อเกิดข้อพิพาทก็มักจะถูกระงับด้วยการเจรจาวิภาคระหว่างสหรัฐและประเทศที่พิพาทเสียก่อน

ข) กระบวนการระงับข้อพิพาทในองค์การการค้าโลก

เมื่อเริ่มมีการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศชาติแกลด์ทั้งหลายจึงพยายามที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในทางปฏิบัติ โดยสหรัฐฯ ได้เสนอให้มีการใช้ระบบ Consensus Minus Two เป็นการไม่ให้สิทธิประเทศชาติคู่พิพาทลงมติโดยอ้างว่าทำให้ไม่มีการ Veto โดยประเทศที่เสียประโยชน์ในการลงมตินั้น ข้อเสนอของสหรัฐฯ ได้รับการคัดค้านโดยประชาคม ยุโรปและกลุ่มประเทศนอร์ดิก เนื่องจากเห็นว่า ระบบการระงับข้อพิพาทนั้นเป็นระบบระหว่างประเทศ จึงควรให้ความสำคัญกับการให้ความยินยอมของรัฐ เพราะเมื่อรัฐให้ความยินยอมก็เท่ากับว่า ขอมรับการมีผลบังคับใช้ของกระบวนการนั้นแล้ว ประกอบกับเห็นว่า แม้ประเทศคู่พิพาทไม่มีสิทธิในการลงมติดี้อาจมีการแทรกแซงโดยให้ประเทศอื่นที่มีความสัมพันธ์กันใช้สิทธิ Veto แทนคนได้เช่นกัน

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 1988 ประเทศภาคีทั้งหลายก็เริ่มเห็นความสำคัญของการยกเลิกสิทธิ Veto เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทเป็นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้กระบวนการต่าง ๆ นับแต่ การตั้งคณะกรรมการฯ การรับรองรายงาน การตอบโต้เป็นไปอย่างอัตโนมัติ (Automatically) กล่าว คือ ไม่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการยอมรับของประเทศคู่พิพาทแต่อย่างใด ไม่ให้สิทธิในการ Veto แต่หากประเทศคู่พิพาทไม่พอใจในผลของคำตัดสินก็ สามารถที่จะอุทธรณ์ได้ และผลของคำ วินิจฉัย อุทธรณ์ก็ผูกพันทันที หากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ประเทศคู่พิพาทก็ตอบโต้ได้ทันที หากท้าย ที่สุด ยังไม่เป็นที่พอใจอีกก็ให้ตั้ง Arbitration ซึ่งมีผลผูกพัน คู่พิพาทและถือเป็นที่สุด และกำหนด ระยะเวลาของกระบวนการฯทั้งสิ้นไม่เกิน 21 เดือนเพื่อแก้ปัญหาล่าช้า

เมื่อมีการประชุมครึ่งรอบ (Mid-Term) ของการเจรจารอบอุรุกวัย ณ กรุงมอนทรีล ประเทศ แคนาดา จึงมีการนำหลักการข้างต้นมากำหนดและระบุให้ชัดเจนใน Decision on Improvement to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures ที่จะใช้กับข้อพิพาทต่างๆจนถึงเมื่อสิ้นสุด การเจรจารอบอุรุกวัย

ข.1 หลักทั่วไปในกรมสารสุดท้าย

เมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัย ได้มีการจัดทำ “ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการ ที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท” (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes) ภายใต้อัตกตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีการรวบรวมหลักการที่สำคัญที่ระบุใน การเจรจาต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Decision on Improvement ในการเจรจาครึ่งรอบอุรุกวัย ทำให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆของการระงับข้อพิพาทที่ผ่านมา โดย อาจสรุปหลักการและกระบวนการที่สำคัญได้ดังนี้

หลักการและกระบวนการที่สำคัญของการระงับข้อพิพาท

ข.1.1 การใช้ความเข้าใจฯ ความเข้าใจจะใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงที่ระบุไว้ใน ภาคผนวก 1 ท้ายความเข้าใจฯที่เรียกว่า “ข้อตกลงภายใต้อัตกตกลงของความเข้าใจฯ” หรือ Covered Agreement (เช่น ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ข้อตกลงการค้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เป็นต้น) และข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของตนตามข้อตกลงจัดตั้ง WTO แต่ขณะเดียวกันในข้อตกลงแต่ละฉบับก็ได้มีการระบุ ถึงวิธีการระงับข้อพิพาทของตนไว้ด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเลือกที่จะใช้การระงับข้อ พิพาทใน ข้อตกลงแต่ละฉบับหรือจะใช้ตามความเข้าใจฯก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักการระงับข้อพิพาท

ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแต่ละฉบับด้วย หมายความว่า หากมีข้อขัดแย้งระหว่างการระงับข้อพิพาท ที่ระบุในข้อตกลงแต่ละฉบับกับที่ระบุในความเข้าใจก็ให้อ้างอิงตามข้อตกลงแต่ละฉบับนั้น (มาตรา 1)

ข.1.2 การระงับข้อพิพาทตามความเข้าใจกับการระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 การระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 ที่ระบุในมาตรา 22 และมาตรา 23 นั้นยังคงมีผลบังคับใช้ได้กับประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก รวมถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง และเพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นที่คาดหมายได้และเป็นหลักประกันของระบบการค้าพหุภาคี หากมีข้อเคลือบคลุมใดๆในการตีความบทบัญญัติต่างๆ ให้ตีความโดยอาศัยหลักจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง และเมื่อ DSB มีคำสั่งหรือคำแนะนำใดๆจะต้องไม่เป็นการลดหรือเพิ่มสิทธิหรือข้อผูกพันของประเทศสมาชิกตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งหรือคำแนะนำนั้นจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะได้ข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับได้ระหว่างคู่กรณี (มาตรา 3)

ข.1.3 การตั้ง “องค์กรระงับข้อพิพาท” หรือ DSB DSB มีหน้าที่บริหารกฎและกระบวนการระงับข้อพิพาท มีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) พิจารณารับรองรายงานของคณะกรรมการฯและองค์กรอุทธรณ์ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำตัดสินและอนุวัติการตอบโต้ DSB จะมีอำนาจในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับทุก ข้อตกลงซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคี หรือข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย เพียงแต่คำว่า “สมาชิก” (Member) ที่ระบุอยู่ในบทบัญญัตินั้นจะมีความหมายอยู่ในสองนัย คือ ในกรณีที่ DSB บริหารบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย เฉพาะประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีข้อตกลงนั้นเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการนั้นได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงการค้าพหุภาคี ประเทศสมาชิกทั้งหลายมีสิทธิเข้าร่วมได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วถือว่า เป็นการลงนามเพียงข้อตกลงเดียวแต่มีผล ถึงต่อ “ทุกข้อตกลง” หรือ Single Undertaking โดยไม่ต้องมีการลงนามในทุกข้อตกลง แต่ข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายนั้นจะมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่ยอมรับพันธกรณีเท่านั้นจะไม่ผูกพันทุกประเทศที่ลงนามในกรรมสารสุดท้าย การมี DSB นั้นถือเป็นประเด็นสำคัญ เพราะมีองค์กรที่จะดูแลตลอดทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาท ทำให้ขั้นตอนต่างๆมีความชัดเจน มีองค์กรรองรับและมีมาตรฐานในการปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน มีความต่อเนื่องและเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

ข.1.4 กระบวนการระงับข้อพิพาท

ข.1.4.1 การเจรจาหารือ เมื่อเกิดข้อพิพาท ประเทศคู่กรณีต้อง “ร่วมมือ” กันในการเจรจาหารือ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่ยอมรับได้ โดยประเทศคู่พิพาทที่ได้รับคำร้องขอเจรจาต้องตอบรับ ภายใน 10 วัน และต้องเข้าร่วมเจรจากภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ภายใน 60 วันนับแต่มีการร้องขอจึงนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้ โดยร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากกรณีที่พิพาทเกี่ยวข้องกับสินค้า ที่เน่าเสียได้ (Perishable Goods) กำหนดเวลานี้จะลดลง กล่าวคือ จะต้องเข้าร่วมเจรจาหารือภายใน เวลาไม่เกิน 10 วันนับแต่ร้องขอและหากการหารือไม่ได้ผลภายใน 30 วันนับแต่ร้องขอ ประเทศ สมาชิกก็มีสิทธิร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ได้ (มาตรา 4) หากประเทศที่ใช้มาตรการเป็น ประเทศกำลังพัฒนา ระยะเวลานี้อาจขยายออกไปได้เมื่อคู่พิพาทเห็นพ้องกัน (มาตรา 12.10)

ข.1.4.2 การใช้มาตรการอื่นในรูปของ Good Offices, Conciliation, Mediation นอกจากการขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ คู่พิพาทมีสิทธิที่จะเลือกใช้มาตรการอื่นตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายในรูปของ Good Offices Conciliation Mediation ซึ่งร้องขอในเวลาใดก็ได้ และ หน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในเวลาใดก็ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐพิพาทเห็นพ้องกันว่า องค์กรที่ตนเลือกนั้นไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ประเทศคู่พิพาทอาจขอให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ได้ แต่ถ้าองค์กรที่คู่กรณีเลือกได้เข้าร่วมปรึกษาหารือภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการร้องขอ ประเทศ ที่ร้องขอจะขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 60 วันนับแต่ร้องขอ การระงับข้อพิพาทขององค์กรที่คู่พิพาทเลือกนี้กับการระงับข้อพิพาทคณะกรรมการฯ อาจดำเนินการไปพร้อมๆ กันก็ได้หากคู่กรณีเห็นพ้องกัน (มาตรา 5)

ข.1.4.3 การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อได้รับการร้องขอ การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการอย่างซื่อสัตย์สุจริตในการประชุมขององค์กรระงับข้อพิพาท หรือ DSB (Dispute Settlement Body) ครั้งต่อไป ยกเว้น DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อมิให้มีการ “ถ่วงเวลา” ในการจัดตั้ง การร้องขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุถึงการเจรจาหารือที่ผ่านมา มาตรการที่เป็นประเด็น (Specific Measures at Issue) โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยย่อที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ถ้าต้องการให้การระงับข้อพิพาทใช้มาตรฐาน อย่างอื่นนอกจาก “ข้อกำหนดมาตรฐานที่อาศัยอ้างอิง

ได้” (Standard Terms of References) ก็ต้องเสนอรายละเอียด (Proposed Text) นั้นมาด้วย (มาตรา 6)

“ข้อกำหนดมาตรฐานที่อาศัยอ้างอิงได้” กำหนดอยู่ในมาตรา 7 เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรฐาน และปทัสฐานของการระงับข้อพิพาทซึ่งความเข้าใจได้นำหลักการมาจากข้อ F(b) ของ Decision on Improvement ซึ่งระบุว่า ก่อนที่ประเทศคู่พิพาทจะดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาท ให้กำหนดข้อกำหนดมาตรฐานฯ และหากต้องการที่จะใช้บทบัญญัติอื่นใดอีกให้เสนอมาเป็น “ข้อกำหนดพิเศษที่อาศัยอ้างอิงได้” (The Proposed Text of Special Terms of References) เช่น ในข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ เมื่อ 16 พฤษภาคม 1990 ได้มีการตกลงระหว่างคู่กรณีให้ใช้บทบัญญัติต่างๆ ของภาคที่เกี่ยวกับ พิธีสารการเข้าเป็นภาคี ของประเทศไทย และคำตัดสินของที่ประชุมใหญ่ภาคีเมื่อ 17 มิถุนายน 1987 เป็นข้อกำหนด มาตรฐานฯ และตามความเข้าใจการกำหนด “ข้อกำหนดฯ” ต้องทำภายใน 20 วันนับแต่มีการจัดตั้ง คณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันมิให้นำกรณีดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างทำให้การระงับข้อพิพาทเกิดความล่าช้า เกินควร (มาตรา 7.1)

คณะกรรมการฯ จะถูกเลือกมาจากบัญชีรายชื่อ (List) ประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับกรณีพิพาท อาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือไม่ก็ได้ โดยต้องวินิจฉัยข้อพิพาทตามความสามารถของตน มิใช่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลหรือองค์กรใดๆ และรัฐบาลของบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่ชี้นำหรือสร้างอิทธิพลใดๆ ในฐานะที่เขาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการฯ ประชาชนของประเทศสมาชิกที่เป็นคู่พิพาทหรือประเทศที่สาม (Third Parties) ที่มีประโยชน์ส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาทจะเป็นคณะกรรมการฯ ไม่ได้ หากมีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิร้องขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนทีมาจากประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

โดยปกติคณะกรรมการฯ จะมีจำนวน 3 คนแต่อาจมี 5 คนได้ ถ้าคู่พิพาทเห็นชอบและแจ้งโดยไม่ชักช้าภายใน 10 วันนับแต่มีการตั้งคณะกรรมการฯ เลขานุการ WTO จะเสนอรายชื่อคณะกรรมการฯ ซึ่งรัฐคู่พิพาทไม่สามารถคัดค้านได้ เว้นแต่มีเหตุผลอ้างว่า คณะกรรมการฯ นั้นขาดความน่าเชื่อถือ (Compelling Reason) หากไม่สามารถตกลงกันในการตั้งคณะกรรมการฯ ได้ภายใน 20 วันนับแต่แต่งตั้ง Director-General จะปรึกษากับประธาน DSB (Chairman of the DSB) และ

ประธานของคณะมนตรีหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการจากบัญชีรายชื่อที่เห็นว่าเหมาะสม (มาตรา 8)

ข.1.4.4 กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในการดำเนินกระบวนการฯ คณะกรรมการฯ ต้องมีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่ารายงานจะมีคุณภาพอย่างสูงสุด (High Quality) และต้องปรึกษาหารือกับรัฐคู่พิพาทภายในหนึ่งอาทิตย์หลังจากกำหนด “ข้อกำหนดมาตรฐาน” เพื่อทำ “ตารางเวลา” (Timetable) ของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยกระบวนการนับแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จนถึงการจัดทำรายงานสุดท้าย (Final Report) จะต้องไม่เกิน 6 เดือน และไม่เกิน 3 เดือนในกรณีรีบด่วนที่เกี่ยวกับสินค้านำเข้าเสียได้ ถ้า ต้องเกิดความล่าช้า คณะกรรมการฯ จะต้องแจ้งให้ DSB ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลของความ ล่าช้ารวมถึงกำหนดเวลาที่คาดว่าจะเสนอรายงานได้โดยต้องไม่เกิน 9 เดือนนับแต่มีการจัดตั้ง คณะ กรรมการฯ หากประเทศคู่พิพาทประเทศหนึ่งหรือมากกว่านั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนา รายงาน ของ คณะ กรรมการฯ ต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงการคำนึงบทบาทปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของข้อตกลงภายใต้ บังคับฯ ที่ว่าด้วยการปฏิบัติที่แตกต่างและเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา คณะกรรมการฯ อาจจะจับ การปฏิบัติงานเมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศที่ร้องขอให้มีการระงับข้อพิพาท แต่มีกำหนดไม่เกิน 12 เดือนซึ่งตารางเวลาก็จะได้รับการขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่มีการระงับ ถ้ามีการระงับการ ปฏิบัติงานเกินกว่า 12 เดือน อำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการฯ จะหมดลง (มาตรา 12)

ข.1.4.5 การรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท DSB จะรับรองรายงาน ทันทีหลังจาก 20 วันที่ได้มีการเผยแพร่รายงานให้แก่ประเทศสมาชิกทั้งหลาย เว้นแต่ภายใน 60 วันนับแต่ วันที่มีการเผยแพร่รายงาน รัฐคู่พิพาทได้แจ้งให้ DSB ถึงการคัดค้านใจของคนที่จะอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ DSB ได้ลงมติโดยฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้น หมายความว่า DSB จะรับรอง รายงานรายงานโดยอัตโนมัติเว้นแต่มีเหตุผลข้างต้น หากมีการอุทธรณ์ DSB จะไม่พิจารณารับรอง รายงานจนกว่าการอุทธรณ์จะได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ (มาตรา 16)

ข.1.4.6 การตั้งองค์กรอุทธรณ์ DSB จะเป็นผู้จัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ที่ประกอบด้วยบุคคล ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศและในเรื่องเฉพาะตามข้อตกลงภายใต้ บังคับฯ มีจำนวน 7 คนที่มีได้มีความผูกพัน (Unaffiliated) กับรัฐบาลใดๆซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งเป็น วาระ 4 ปีโดยอาจได้รับเลือกเข้ามาใหม่ได้ องค์กรอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาเฉพาะประเด็น ข้อ กฎหมาย (Issues of Law) และการตีความกฎหมาย (Legal Interpretations) ที่ปรากฏอยู่ใน

รายงานเท่านั้น องค์การอุทธรณ์ต้องพิจารณาและจัดทำรายงานให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่มีการอุทธรณ์ แต่ถ้ามีความล่าช้าต้องแจ้งเหตุผลและกำหนดการที่คาดว่าจะแล้วเสร็จต่อ DSB โดยกระบวนการทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 90 วัน DSB จะรับรองรายงานขององค์การอุทธรณ์(Automatically) และรัฐคู่กรณีต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข เว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่มีการเผยแพร่รายงานแก่ประเทศสมาชิกทั้งหลาย (มาตรา 17)

ข.1.4.7 กำหนดเวลา (Time-Frame) ในกระบวนการระงับข้อพิพาท ถ้ารัฐคู่พิพาท มิได้ตกลงเป็นอย่างอื่น ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯจนถึง DSB รับรองรายงานของคณะกรรมการฯหรือองค์การอุทธรณ์รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 9 เดือน หรือไม่เกิน 12 เดือนถ้ามีการอุทธรณ์รายงาน หากมีการขยายระยะเวลาเพราะความล่าช้าของคณะกรรมการฯหรือ องค์การอุทธรณ์ ระยะเวลาที่ขยายนี้นี้ก็จะถูกเพิ่มเข้าไปด้วย (มาตรา 20)

ข.1.4.8 การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (Surveillance of Implementation of Recommendations or Rulings) ความเข้าใจระบุให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสินทันที เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยภายใน 30 วันหลังจากที่มีการรับรองรายงานฯ DSB จะต้องจัดการประชุม และรัฐที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งต่อ DSB ถึงความประสงค์ที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน หากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทันที ต้องกำหนดระยะเวลาพอควร (Reasonable Period of Time)ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ระยะเวลาที่เสนอโดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความเห็นชอบจาก DSB **หรือ**

- ถ้าไม่มีความเห็นชอบเช่นนั้น ระยะเวลาพอควรคือระยะเวลาที่ประเทศสมาชิก ที่พิพาทตกลงร่วมกันภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีการรับรองคำแนะนำหรือคำตัดสิน **หรือ**

- ถ้าไม่มีการตกลงเช่นนั้น ระยะเวลาพอควรจะกำหนดโดยอนุญาโตตุลาการภายใน 90 วันนับแต่วันรับรองคำแนะนำและคำตัดสิน โดยระยะเวลาเหมาะสมที่กำหนดโดยอนุญาโตตุลาการไม่ควรเกิน 15 เดือนนับจากการรับรองรายงาน

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทนับแต่ตั้งคณะกรรมการฯจนถึงสิ้นสุดกระบวนการฯและกำหนดระยะเวลาพอควรข้างต้นจะต้องไม่เกิน 15 เดือนและไม่เกิน 18 เดือนหากมีการขยายเวลาโดยคณะกรรมการฯหรือองค์การอุทธรณ์ตามมาตรา 12 และมาตรา 17

DSB จะติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำสั่ง และเรื่องดังกล่าวจะถูกบรรจุ ไว้ในวาระการประชุมของ DSB หลังจาก 6 เดือนนับแต่การกำหนดระยะเวลาพอควร และจะยังคงประเด็นนี้ไว้ในวาระการประชุมจนกว่าจะได้รับการแก้ไข และ 10 วันก่อนการประชุมของ DSB ในแต่ละครั้ง ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องเสนอรายงานความคืบหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรของการปฏิบัติตาม หากประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้ร้องขอในคดีพิพาท DSB จะต้องพิจารณาด้วยกระบวนการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และต้องไม่คำนึงถึงผลกระทบของมาตรการต่อการค้าแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาด้วย (มาตรา 21)

ข.1.4.9 การชดเชยค่าเสียหายและการระงับสิทธิประโยชน์ (Compensation and the Suspension of Concessions) การชดเชยความเสียหายหรือการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯ เพื่อเป็นการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินถือเป็นมาตรการชั่วคราว และความเข้าใจให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสินที่จะให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ มากกว่า การชดเชยค่าเสียหายถือเป็นความสมัครใจ (Voluntary) โดยมีขั้นตอนดังนี้

- 1) หากในกำหนดระยะเวลาพอควร ประเทศสมาชิกยังไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน เมื่อประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องร้องขอก่อนสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาพอควร ประเทศสมาชิคนั้นจะต้องเข้าร่วมเจรจาเพื่อให้มีการจ่ายค่าทดแทน
- 2) ถ้าภายใน 20 วันหลังจากสิ้นสุดกำหนดเวลาพอควรแล้วยังไม่สามารถตกลงกันเรื่องค่าเสียหายที่เป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่ายได้ ประเทศที่ได้รับผลจากการที่ไม่ปฏิบัติตามนั้นอาจร้องขอความเห็นชอบจาก DSB ในการที่ตนจะระงับการให้สิทธิประโยชน์และการปฏิบัติตามข้อผูกพันใดๆ ตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ ได้ ซึ่ง DSB ก็ต้องให้ความเห็นชอบ (Automatically) ภายใน 30 วันนับแต่สิ้นสุดกำหนดระยะเวลาพอควรเว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งการระงับฯ นี้จะอยู่บนพื้นฐานของ “การเลือกปฏิบัติ” โดยการระงับสิทธิประโยชน์หรือการปฏิบัติตามข้อผูกพันฯ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ต้องเป็นการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่อยู่ในหมวดเดียว (Same Sector) กับกรณีพิพาท
- หากรัฐนั้นเห็นว่า การดำเนินการตามกรณีแรกเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ได้ผล การระงับฯ ก็อาจทำในต่างหมวด (Other Sector) ได้ในข้อตกลงภายใต้บังคับฯ เดียวกัน (Same Agreement)

- หากรัฐเห็นว่า การดำเนินการตามกรณีที่สองเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ได้ผล และสถานการณ์มีความจำเป็นเพียงพอ (Serious Enough) การระงับอาจทำในต่างข้อตกลงภายใต้บังคับฯ ได้

- ในการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯ ประเทศภาคีต้องคำนึงถึงความสำคัญทาง การค้าของหมวดซึ่งถูกระงับที่มีต่อประเทศภาคนั้น และผลทางเศรษฐกิจที่จะตามมาด้วย

- “หมวด” หมายถึง

: ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าคือ สินค้าทั้งหมด

: ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการคือ บริการที่ปรากฏอยู่ใน “บัญชีจำแนกหมวดบริการ”

(Services Sectoral Classification List)

: ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา คือ ประเภทของทรัพย์สินทางปัญญาที่ระบุในข้อตกลงนั้น

- “ข้อตกลง” หมายถึง

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับสินค้าคือ ข้อตกลงที่ระบุในภาคผนวก 1A ทั้งหมดและรวมถึง ข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายในกรณีประเทศสมาชิกที่พิพาทเป็นภาคีของข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายนี้ด้วย

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับบริการคือ GATS

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาคือ TRIPs

การระงับสิทธิประโยชน์และข้อผูกพันฯจะต้องมีความเท่าเทียมกัน (Equivalent) กับระดับความเสื่อมสิทธิและความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ DSB จะไม่ให้ความเห็นชอบถ้าการระงับนั้นเป็นการกระทำที่ข้อตกลงภายใต้บังคับฯได้ห้ามเอาไว้

3) ถ้ามีการร้องเรียนจากประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องว่า ระดับของการระงับฯ “ไม่เท่าเทียม” กับความเสื่อมสิทธิหรือความเสียหาย หรือการระงับนั้นไม่กระทำให้อุบัติในเรื่องของ “หมวด” และ “ข้อตกลง” ตามที่ความเข้าใจกำหนดไว้ในมาตรา 22(3) จะมีการนำเสนอประเด็นนี้ให้ “อนุญาโตตุลาการ” (Arbitration) ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการฯชุดเดิมหรือที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการทั่วไป (Director-General) พิจารณา โดยต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่สิ้นระยะเวลาพอลการและในช่วงระยะเวลาที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะไม่มีการระงับฯเกิดขึ้น โดยอนุญาโตตุลาการจะมีอำนาจในการพิจารณาในสองประเด็นข้างต้นเท่านั้น และประเทศที่พิพาทจะต้องยอมรับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการและไม่สามารถที่จะขอให้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการคณะที่สอง

(Second Arbitration) DSB ต้องให้ความเห็นชอบต่อคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการเว้นแต่ DSB ตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่เห็นชอบ

ข.1.4.10 การให้ความสำคัญกับประเทศด้อยพัฒนา (Special Procedures Involving Least-Developed Countries) ความเข้าใจระบุว่าในกรณีที่ประเทศคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศด้อยพัฒนา ประเทศสมาชิกทั้งหลายต้องดำเนินการทุกขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างมีข้อจำกัดพอควร (Due Restraint) โดยคำนึงสถานการณ์ของประเทศด้อยพัฒนานั้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ใช้ การขอชดเชยค่าเสียหาย การระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯ นอกจากนั้น หากการปรึกษาหารือเบื้องต้นก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่พอใจระหว่างประเทศคู่พิพาทได้ เมื่อมีการร้องขอจากประเทศด้อยพัฒนา ผู้อำนวยการทั่วไปหรือประธานของ DSB จะต้องเสนอ Good Offices, Conciliation, Mediation ของตนเพื่อช่วยเหลือประเทศพิพาทในการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะมีการร้องขอให้มีการจัดตั้งคณะ กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ข.1.4.11 การตั้งอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) อนุญาโตตุลาการถือเป็นทางเลือกอีกอย่างหนึ่งของการระงับข้อพิพาท โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประเทศคู่พิพาทในการจัดตั้ง และประเทศสมาชิกอื่นอาจเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการได้ ประเทศที่พิพาทต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ โดยต้องมีการแจ้งคำตัดสินต่อ DSB และคณะมนตรีหรือคณะกรรมการเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย และบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินและการชดเชยค่าเสียหายหรือการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯจะถูกนำมาใช้กับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการด้วย

จากที่นำเสนอมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ความเข้าใจได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องการระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 ในหลายประการ กล่าวคือ

ความชัดเจน คาดหมายได้ และความรวดเร็ว กระบวนการฯตามความเข้าใจมีขั้นตอน ที่ชัดเจนมากขึ้นโดยผู้ที่เกี่ยวข้องพอจะคาดหมายได้ว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร เมื่อใด มีองค์กร รองรับในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี DSB ที่คอยดูแลและปฏิบัติหน้าที่ในการระงับข้อ พิพาทตั้งแต่ต้นจนจบ ในแต่ละขั้นตอนก็มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนทำให้ทราบอย่างชัดที่สุด

การระงับข้อพิพาทก็ต้องสิ้นสุดลงในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน นอกจากนั้น ความเข้าใจได้สร้างระบบ “อัตโนมัติ” ในขั้นตอนต่างๆเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการฯ การรับรองรายงานฯ การให้อำนาจใช้มาตรการตอบโต้ ทำให้ประเทศที่เกี่ยวข้อง “ถ่วงเวลา” ได้ยาก

การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการฯมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นเพราะมาจากผู้ที่เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องพิพาทจริงๆโดยเลือกจากบัญชีรายชื่อที่มีการเลือกสรร มาก่อนแล้วขั้นหนึ่ง และคณะกรรมการฯนั้นจะต้องไม่ใช่คนชาติของประเทศที่พิพาทในขณะนั้น ซึ่งจะส่งผลให้รายงานมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น และขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับประเทศกำลัง พัฒนาที่ต้องให้มีคณะกรรมการฯ 1 คนมาจากประเทศกำลังพัฒนาหากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศ กำลังพัฒนา นอกจากนั้นหากคู่พิพาทมีความไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการฯก็สามารถ ที่จะขอให้มีการจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมได้ซึ่งถือเป็นการดำเนินการเพื่อให้คำตัดสินของ คณะกรรมการฯมีคุณภาพและเกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้น

การรับรองรายงานฯ รายงานฯจะได้รับการเห็นชอบหรือการรับรองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อมีรายงาน DSB จะต้องให้ความเห็นชอบ จะคัดค้านได้ก็ต่อเมื่อตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่รับรอง เรียกว่า Negative Consensus ที่ต้องเป็นกรณีทุกประเทศที่เข้าร่วมต้องเห็นห้องต้องกันที่จะไม่รับรอง รายงานนั้นรวมทั้งประเทศที่ได้รับประโยชน์จากรายงานนั้นด้วยซึ่งเป็นกรณีที่ทำได้ค่อนข้างยาก

การปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ความเข้าใจกำหนดให้ประเทศคู่พิพาทต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ถ้าไม่กระทำ อีกฝ่ายมีสิทธิขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการตอบโต้ ได้ซึ่ง DSB ต้องให้ความเห็นชอบเว้นแต่มีฉันทามติที่จะไม่เห็นชอบ ประการที่สำคัญคือการตอบโต้ นั้นกระทำได้แบบเลือกปฏิบัติ ประเทศที่ตอบโต้จึงไม่มี “ต้นทุน” จึงกระทำได้ไม่ยาก นอกจากนั้น ยังมีการติดตามดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินตลอดเวลาจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามอีกด้วย

ประสิทธิภาพของการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่ตนมีต่อประเทศสมาชิกอื่น เมื่อ WTO มีอำนาจครอบคลุมในธุรกรรมระหว่างประเทศที่กว้างขวางกว่าแกตต์ 1947 ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่า จำกัอยู่แค่สินค้า ปัญหาที่ประเทศซึ่งต้องการใช้มาตรการตอบโต้ไม่สามารถจะตอบโต้ได้เพราะไม่มี สินค้าที่นำเข้าหรือมีแต่ปริมาณน้อยมากคงกลืนกลายไปได้ เพราะความเข้าใจให้ตอบโต้ได้ในต่างหมวดหรือแม้แต่ต่างข้อตกลง ประกอบการติดต่อสัมพันธ์ในธุรกรรมระหว่างประเทศนับวันจะมี ลักษณะที่ต้องอาศัยพึ่งพากันมากขึ้น (Interdependence)

การใช้มาตรการฝ่ายเดียวของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา ตามมาตรา 23 (2) (a) ระบุว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับข้อตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทตามความเข้าใจนี้เท่านั้น จะใช้วิธีการอื่นไม่ได้ และการตอบโต้จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความยินยอมจาก DSB เท่านั้น จะเห็นได้ว่า การระงับข้อพิพาทใน ทุกกรณี จะต้องอยู่ในกรอบของความเข้าใจนี้ การใช้มาตรา 301 ของสหรัฐฯ แม้จะไม่ได้มีการ กำหนดไว้โดยตรง แต่การที่กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความรวดเร็วขึ้นและอยู่ในช่วงเวลาที่ สหรัฐฯ เคยอ้างเหตุผล ในการใช้มาตรา 301 คือ 18 เดือน ประกอบกับ WTO นั้นมีอำนาจครอบคลุม การค้าระหว่างประเทศ ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นสินค้า บริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ ทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถ อ้างได้อีกต่อไปว่า เรื่องที่พิพาทกันนั้นมีได้อยู่ในอำนาจของ WTO ดังเช่น ที่เคยอ้างเมื่อยังเป็นแกตต์ 1947

ข.2 หลักทั่วไปในข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements)

ข้อตกลงการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้ในแต่ละ ข้อตกลงนั้นด้วย ซึ่งก็เหมือนกับกระบวนการที่ระบุไว้ในความเข้าใจฯ และตามข้อตกลงเหล่านี้ก็ระบุ ให้มีการนำความเข้าใจมาใช้กับใช้กับประเด็นพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงด้วย เว้นแต่จะได้มีการ กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา 19 ของข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร มาตรา 8(10) ของข้อตกลง ว่า ด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น หากมีความขัดแย้งระหว่างกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุ ใน ความเข้าใจฯ กับที่ระบุในข้อตกลงภายใต้บังคับฯ แต่ละฉบับให้ถือตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ นั้น

ค) ผลของกระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนนโยบายการค้าของประเทศไทย

เป็นที่เชื่อกันว่าระบบการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดหลักประกันและความคาดหมายได้ต่อระบบการค้าพหุภาคี อย่างไรก็ตามยังคงมีบาง ประเด็นที่ประเทศในฐานะผู้ที่เข้าร่วมในระบบการค้าพหุภาคีต้องคำนึงถึงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดดังนี้

ค.1 ระบบอัตโนมัติ แม้จะมีการใช้ระบบอัตโนมัติในขั้นตอนต่างๆ แล้วก็ตาม และอาจมีการ คัดค้านได้ถ้าเป็นการคัดค้านที่มาจากประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมถึงประเทศที่ได้รับประโยชน์ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการทำให้การรับรองเป็นไปได้ง่ายมากขึ้นและการคัดค้านเป็นไปได้อย่างขึ้นเช่นกัน แต่ อย่างไรก็ตามก็ยัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศที่ได้ผลประโยชน์ขัดขวางการไม่รับรองได้เช่นกัน

ผลก็จะเป็นเช่นเดิม แต่มีข้อดีกว่าเพราะให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้ประโยชน์ในขณะที่ระบบเดิมให้สิทธิแก่ผู้ที่เสียประโยชน์ มีข้อที่น่าสนใจก็คือ การที่ให้ประเทศที่พิพาทมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่ หลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่ว่า “ไม่มีใครควรจะตัดสินคดีของตนเองได้” (nemo debet esse judex in propria causa) นั่นควรจะค้ำนึ่งหรือไม่ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอของสหรัฐฯแต่เดิม คือ Consensus Minus Two ด้วย

ค.2 การตกลงแบบทวิภาคี เท่าที่ผ่านมานับแต่การก่อตั้งแกตต์ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดของการระงับข้อพิพาท ประเทศภาคีก็มักที่จะยุติข้อพิพาทด้วยการทำความตกลงทวิภาคี (Bilateral Settlement Agreement) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเพราะประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าใช้การบีบบังคับทางอ้อม ประเทศที่มีกำลังน้อยกว่าก็ต้องจำยอม ซึ่ง Professor Robert E. Hudec เห็นว่าสร้างปัญหาและอุปสรรคอย่างมากต่อการระงับข้อพิพาทในแกตต์ และเมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยก็เป็นที่คาดกันว่าปัญหานี้น่าจะหมดไป แต่ปรากฏว่าก็ยังเป็นเช่นเดิมอยู่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นเรื่องการนำเข้ารถยนต์หรือระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปกรณีสหภาพยุโรปเก็บภาษีนำเข้าข้าวหอมมะลิจากไทยสูงขึ้น ที่หลายฝ่ายเห็นว่าจะเป็นกรณีตัวอย่างในการทดสอบประสิทธิภาพของการระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO แต่ปรากฏว่าได้มีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีทวิภาคีในระหว่างเจรจาหรือเบื้องต้นเสียก่อนที่จะมีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการคือการตั้งคณะกรรมการฯ เหตุที่เป็นเช่นนี้ทำให้พิจารณาได้หลายมุมมองกล่าวคือ กระบวนการมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงทำให้ประเทศมหาอำนาจเช่น สหรัฐฯหรือยุโรปไม่ต้องการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการฯ เพราะตระหนักดีว่าอีกฝ่ายจะได้รับความคุ้มครองและมีอำนาจต่อรองมากขึ้นหรือเป็นเพราะประเทศ มหาอำนาจยังคงใช้อำนาจบีบบังคับโดยอ้อมได้เหมือนเดิม สำหรับกรณีประเทศไทยกับยุโรปนั้น ยุโรปได้เสนอที่จะชดเชยความเสียหายให้ไทยด้วยการเพิ่มโควตาแป้งมันและข้าวหักให้แก่ไทย ไทยจึงยอมรับเพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าการชดเชยเช่นนี้จะมีประโยชน์มากกว่า และการที่จะพิสูจน์ว่ายุโรปกระทำการที่ขัดต่อ WTO ยังคงมีปัญหาพอควร ขณะเดียวกันไทยก็ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการฟ้องร้องยุโรปต่อ DSB ถ้าเกิดความเสียหายขึ้นมา แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้เจรจาที่ “ทันเกมส” และสามารถใช้กฎหมายเป็นประโยชน์ได้สูงสุด ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพของความเข้าใจฯคงต้องรอดูกันต่อไปพร้อมกับการทำความตกลงทวิภาคีนอกกรอบ WTO

นอกจากนั้น กรณีที่ความเข้าใจระบุไว้ในมาตรา 23 (2) (a) ว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงภายใต้ WTO ประเทศสมาชิกจะต้องใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุไว้ในความเข้าใจเท่านั้น โดยจะไม่ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น จะหมายความว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทและมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทแล้วจะใช้วิธีอื่นไม่ได้เลย หรือยังคงเคารพต่อ “เจตนา” ของ คู่พิพาทที่สามารถจะระงับข้อพิพาทด้วยการตกลงร่วมกันซึ่งอาจอยู่ในรูปของข้อตกลงทวิภาคี (กรณี การทำข้อตกลงทวิภาคีก่อนเข้าสู่กระบวนการฯ มิใช่กรณีนี้) ส่วนที่ว่า การทำข้อตกลงทวิภาคนั้นจะ ทำให้ประเทศเล็กไม่มีอำนาจต่อรอง ก็มีผู้เห็นว่า การถอนเรื่องออกจาก WTO ต้องอาศัยความยินยอม ของทั้งสองฝ่าย หากประเทศเล็กเห็นว่า ตนไม่ได้ประโยชน์จากข้อตกลงทวิภาคนั้นก็มีอำนาจต่อรอง ในการที่จะไม่ยอมถอนได้ ในการพิจารณาประเด็นนี้ สิ่งที่ใช้ร่วมในการพิจารณาก็คือ ระบบของ WTO นั้น ต้องการเป็น “ผู้พิจารณา” หรือ “ผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม” ข้อพิพาท ถ้าเป็นผู้พิจารณา ก็ต้องทำให้ระบบเอื้อต่อการใช้บทบัญญัติอย่างสอดคล้องกันและมีหลักประกันว่า บทบัญญัติและ คำตัดสินต่างๆ จะต้องมีการปฏิบัติตาม แต่หากเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ระบบต้องสนับสนุนให้ประเทศที่ พินาศ เจรจากันเพื่อหาข้อยุติไม่ว่าด้วยวิธีใด

ค.3 การใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา แม้ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐานำจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของความเข้าใจ แต่เมื่อมีกรณีพิพาทกับนี้ปุ่่นเรื่องรถยนต์ ภายหลังการจัดตั้ง WTO แล้ว สหรัฐาก็อ้างการใช้มาตรา 301 โดยกล่าวว่า ผู้ปุ่่นดำเนินการค้าอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ปุ่่นจึงจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO แต่ในท้ายที่สุดก็ตกลงกันได้ด้วยการเจรจาทวิภาคี ทำให้ไม่มีการพิสูจน์อย่างชัดเจนและเป็นบรรทัดฐานว่ามาตรการฝ่ายเดียวที่สหรัฐานำมาใช้ นั้นขัดต่อ WTO หรือไม่ ดังนั้น ก็คงเป็นไปได้ว่า สหรัฐต้องใช้ข้ออ้างนี้ต่อไปกับประเทศอื่นที่สหรัฐเห็นว่าดำเนินการค้าไม่เป็นธรรมต่อตน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นคู่ค้าของสหรัฐ คงต้องให้ความสำคัญกับกรณีนี้และพยายามหาข้อกฎหมายที่สามารถจะนำมาใช้ “รับมือ” กับ สหรัฐต่อไป

ค.4 การตอบโต้ แม้จะมีการตอบโต้ได้อย่างเลือกปฏิบัติ ข้ามหมวด ข้ามข้อตกลงกันได้ก็ตาม แต่อาจมีกรณีที่ประเทศเล็กใช้มาตรการตอบโต้แล้วเกิดผลกระทบต่อประเทศใหญ่น้อยมากเมื่อเทียบกับผลกระทบที่ประเทศเล็กได้รับไม่ว่าจากมาตรการที่ประเทศใหญ่ใช้ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือ

มาตรการที่ประเทศเล็กใช้เองเพราะสร้างผลกระทบต่อประเทศเล็กนั้นด้วยถ้าสินค้าซึ่งนำเข้าที่ถูกมาตรการตอบโต้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของตน เช่น เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของสินค้าและคนไม่สามารถผลิตได้เองเป็นต้น ควรหรือไม่ที่จะให้การใช้มาตรการตอบโต้มีลักษณะ มาตรการร่วมหรือ Collective Measures

ค.5 ประเทศกำลังพัฒนา แม้ความเข้าใจจะกำหนดให้มีการให้ความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา แต่ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประเทศที่เป็นจำเลยก็มักจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกันเมื่อได้รับความเสียหายจากมาตรการของประเทศอื่นก็ไม่ค่อยจะมีการฟ้องร้องมากนัก เพราะขาดความเข้าใจในกลไกและคดียุติธรรมว่าแกตต์คือองค์กรของ “คนรวย” แต่เมื่อประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทมากขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ การมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทก็อาจเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นควรที่จะทำความเข้าใจในการใช้กลไกของกฎหมายให้ดีเพื่อเกิดประโยชน์แก่ตน มิต้องตกเป็นจำเลยคอยหาข้อแก้ตัวอยู่แต่ฝ่ายเดียว ประเทศไทยได้เริ่มบทบาทเชิงรุกนี้แล้วคือการจะฟ้องสหภาพยุโรปต่อ WTO ซึ่งถือว่าค่อนข้างได้เปรียบเพราะเป็นโจทก์ แต่สิ่งที่ต้องคำนึง ถึงก็คือ การมีโอกาส ที่เพิ่มมากขึ้นในการเป็นจำเลยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาบท บัญญัติของความเข้าใจแล้ว ระบบ Negative Consensus ไม่ค่อยก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ฝ่าย ที่เป็นจำเลยมากนักเพราะ ถ้าคำแนะนำหรือคำตัดสินระบุให้ตนเป็นผู้เสียประโยชน์ สิทธิในการ ที่จะคัดค้านการรับรองรายงานจะถูกจำกัด เนื่องจากต้องอาศัยเสียงจากทุกประเทศรวมทั้งผู้ที่ได้ ประโยชน์ (ซึ่งคงไม่คัดค้าน) ในขณะที่โจทก์ซึ่งได้รับประโยชน์จากรายงานไม่ต้องเกรงว่าจะไม่มี การรับรองรายงาน เพราะเป็นระบบอัตโนมัติ ไม่ต้องอาศัยเสียงจากใครเลย และถ้ามีการคัดค้าน จากผู้ที่เสียประโยชน์ก็ไม่มีผลเพราะมิใช่ฉันทามติ จึงต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ให้มากเมื่อต้องตก เป็นจำเลย

บรรณานุกรม

John H. Jackson, Conciliation, Dispute Resolution and Enforceability of GATT Obligation : World Trade and the Law of GATT (Chapter 8), 1969

Kenneth W. Abbott, New Investment of Protection : Anti-Dumping, Safeguards and Dispute Settlement After the Uruguay Round Conference on Emerging Global Trading Environment and Developing Asia, ADB Headquarters, Manila, Philippines

Micheal K. Young, Dispute Resolution in the Uruguay Round : Lawyers Triumph over

Diplomats, The International Lawyer, Volume 29, Summer '95

Robert E. Hudec, Enforcing International Trade Law : The Evolution of the Modern GATT Legal System, Butterworth Legal Publishers, 1993

Implications of Uruguay Round Agreements for Developing Countries : Multilateral Trade Rules, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November-3 December 1994, Seoul, Republic of Korea

The WTO and The Future of the Trading System, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November-3 December 1994, Seoul, Korea

5. องค์การการค้าโลก

บทคัดย่อ

จากการที่เกดต์มีฐานะเป็นเพียงข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มีปัญหาในเรื่องโครงสร้างองค์กร นอกจากนั้นการที่เกดต์เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าหลายลักษณะ ตลอดจนเรื่องการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า การค้าบริการ แต่องค์กรที่จะมาดูแลเรื่องเหล่านี้ไม่มีความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเกดต์ เมื่อมีการจัดตั้ง WTO ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศทำให้โครงสร้าง การดำเนินงานขององค์กรมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ WTO มีคณะมนตรีและคณะกรรมการย่อยที่ดูแลเรื่องต่างๆเป็นการเฉพาะเรื่อง ทำให้การดำเนินการตามความมุ่งหมายของ WTO มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO ก็ได้ดำเนินการอนุวัติตามข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลง WTO ด้วยการออกกฎหมายรับรองสถานะของ WTO ที่เป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศซึ่งจะมีสิทธิได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน แต่ที่ประเทศไทยยังต้องดำเนินการต่อไปก็คือ การปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อตกลงต่างๆภายใต้ WTO ที่สำคัญคือ การทำความเข้าใจในกลไกของกฎหมายนี้เพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศไทยเมื่อต้องเข้าไปมีบทบาทในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ก) โครงสร้าง

เกดต์เป็นเพียงข้อตกลงพหุภาคีทางการค้า (Multilateral Trade Agreement) ซึ่งประเทศภาคีได้ลงนามกันไว้เมื่อ 30 ตุลาคม 1947 โดยบังคับใช้ผ่านพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราวหรือ PPA (Protocol of Provisional Application) เดิมประเทศต่างๆต้องการที่จะก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศหรือ ITO (International Trade Organization) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การทางการค้าเทียบเท่ากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF แต่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นตราสารก่อตั้ง ITO ไม่ได้รับการรับรองจากประเทศภาคีทั้งหลายที่เข้าร่วมโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในจนต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคุ้มกัน (Protective Policy) ซึ่งขัดต่อการค้าเสรีตามความมุ่งหมายของ ITO แต่ด้วยเหตุที่ประเทศต่างๆตระหนักดีว่าการไร้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอาจนำไป

สู่ปัญหาที่อาจกลายเป็นสงครามทางการค้าและไปสู่สงครามโลกในที่สุด จึงหันมาใช้ข้อตกลงแกตต์ ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงข้อตกลงข้อยกเว้นได้กฎบัตรฮาวานาเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศแทน

แม้ในช่วงแรกจะมีการพิจารณากันว่าแกตต์มิใช่ “องค์การ” เป็นเพียง “ข้อตกลง” ซึ่งเหมือน องค์การ (looked like an Organization) แต่ด้วยเหตุที่ภาระงานภายใต้ข้อตกลงแกตต์เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่คอยดูแลและดำเนินการให้เป็นไปทบทวน บัญญัติและวัตถุประสงค์ของข้อตกลง จึงมีการให้อำนาจกับที่ประชุมใหญ่แกตต์ (CONTRACTING PARTIES) ตามมาตรา XXV ในการดำเนินการต่างๆให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแกตต์และเพื่อการมีผลบังคับของข้อตกลง โดยที่ประชุมใหญ่แกตต์คือการประชุมระหว่างทุกประเทศภาคีที่จะจัดขึ้น เป็นครั้งคราวอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 2 ปี เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่แกตต์มีค่อนข้าง กว้างซึ่งอาจกล่าวได้ว่าดำเนินการในทุกเรื่องเกี่ยวกับแกตต์ ต่อมาเมื่อภาระงานของแกตต์เพิ่มมากขึ้น การมียุทธศาสตร์เพียงองค์กรเดียวที่ดูแลและดำเนินการจึงไม่เพียงพอ ดังนั้นในการประชุมปี 1960 จึงมี การจัดตั้งคณะมนตรีแกตต์ (GATT Council) ที่ประกอบด้วยประเทศภาคีทุกประเทศทำหน้าที่แทน ที่ ประชุมใหญ่แกตต์ในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ซึ่งคณะมนตรีจะมีการประชุมกันประมาณปีละ 9-10 ครั้งหรือเดือนละครั้ง ในส่วนงานเลขานุการนั้น บทบัญญัติแกตต์มิได้กล่าวไว้ แต่ตอนที่มีการ เตรียมจัดตั้ง ITO ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวของ ITO หรือ ICITO (Interim Commission for the ITO) เพื่อเตรียมงานด้านต่างๆของ ITO โดย ICITO นี้ทำหน้าที่ด้านเลขานุการให้กับแกตต์ ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง ITO จากกระบวนการดำเนินการที่ปรากฏในทางปฏิบัติทำให้เมื่อ การก่อตั้ง ITO ล้มเหลว ICITO ก็ยังคงทำหน้าที่เลขานุการให้กับแกตต์เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของแกตต์ และพัฒนามาเป็นสำนักงานเลขานุการ (GATT Secretariat) ในที่สุด

เมื่อมีการเจรจารอบอุรุกวัย แนวคิดในการจัดตั้งองค์การทางการค้าระหว่างประเทศตามแนว ทาง ITO ก็ยังคงมีอยู่ และเมื่อสิ้นสุดการเจรจา ได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือ WTO (World Trade Organization) ที่รวมเอาข้อตกลงแกตต์ 1947 ไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing The World Trade Organization) โดยระบุอยู่ในแกตต์ 1994 ที่เป็นเพียงข้อตกลงการค้าพหุภาคีซึ่งบัญญัติไว้ในภาคผนวก 1A (Annex 1A) หมายความว่า แม้มี WTO แกตต์ 1947 ก็ยังคงมีผลบังคับอยู่และมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างหากจากแกตต์ 1994 เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในการเข้าเป็นสมาชิก WTO นั้นยังคงมีประเทศภาคีแกตต์บางประเทศ ที่ยังไม่พร้อมเป็นสมาชิก ประเทศภาคีนั้นก็ยังไม่ต้องผูกพันตนตามบทบัญญัติในข้อตกลงต่างๆของ

WTO แต่ยังคงต้องผูกพันตนตามข้อตกลงแกตต์ 1947 ต่อไป ดังนั้นการเรียกข้อตกลงต่างๆที่เป็น ผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยว่า “ข้อตกลงแกตต์” นั้นคงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนักในเชิงกฎหมาย ควรจะเรียกว่า “ข้อตกลงการค้าพหุภาคี” หรือ “ข้อตกลง.....ภายใต้ข้อตกลงจัดตั้ง WTO” คงจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

ในฐานะที่ WTO เป็นองค์การระหว่างประเทศ โครงสร้างจึงมีความชัดเจนมากขึ้นโดยจะคล้ายกับโครงสร้างของแกตต์ 1947 ซึ่งมีที่ประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference) เป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสูงสุด มีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 2 ปีเหมือนกับที่ประชุมใหญ่ แกตต์ และในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ก็จะมีความคณมนตรีทั่วไป (General Council) ซึ่งเทียบเท่ากับคณะมนตรีแกตต์ 1947 มาดำเนินการแทน โดยตามข้อ 2 ของภาคผนวก 1A ได้มีบันทึกคำอธิบาย (Explanatory Notes) ระบุว่า ที่ประชุมใหญ่แกตต์ (ซึ่งคำตัดสินต่างๆจะมีผลผูกพัน เป็นกฎหมาย) ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้ตัดสินใจขั้นสูงสุดของแกตต์นั้นจะยังคงมีสถานะเดิมอยู่ เพียงแต่ จะมีความหมายอยู่สองนัยโดยพิจารณาจากหน้าที่คือ นัยแรกจะหมายถึง องค์การการค้าโลก เมื่อได้ ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของมาตราต่างๆที่ปรากฏในข้อ b ของภาคผนวก 1A ของข้อตกลง จัดตั้ง WTO และนัยที่สองจะหมายถึง การประชุมรัฐมนตรีในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกจากที่ระบุ ไว้ในข้อ b

ที่ประชุมรัฐมนตรีจะประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศทำหน้าที่บริหารและ ดำเนินการเรื่องต่างๆที่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ WTO โดยจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจขั้นสูงสุดในทุกเรื่อง หน้าที่หลักคือ การจัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ทางการค้าระหว่างกันและในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อตกลงต่างๆในภาคผนวกของข้อตกลงจัดตั้ง WTO และ อาจกำหนดกรอบ (Framework) ในการปฏิบัติตามผลของการเจรจาเช่นนั้นด้วย และดำเนินการตาม หน้าที่ของ WTO หากได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิก

คณะมนตรีทั่วไปประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศเช่นเดียวกัน โดยจะ ประชุมกันตามความเหมาะสมซึ่งตามปกติประมาณเดือนละครั้งหรือประมาณปีละสิบครั้ง ในระหว่าง ที่ไม่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐมนตรี คณะมนตรีทั่วไปจะทำหน้าที่นี้แทน แต่โดยปกติจะทำ หน้าที่ตามที่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ได้กำหนดไว้

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ตามข้อ 2 ของภาคผนวก 1A ได้มีบันทึกคำอธิบายระบุว่า คำว่า “ประเทศภาคี” (Contracting party) ตามบทบัญญัติของแกตต์ 1994 นั้น หมายถึง “ประเทศสมาชิก”

(Member) เหตุที่ต้องมีคำอธิบายพิเศษเช่นนี้เพราะว่า แกดต์ 1994 นั้นรวมไปถึงแกดต์ 1947 ด้วย และในแกดต์ 1947 นั้นยังคงมีการใช้คำว่า “ประเทศภาคี” อยู่ ดังนั้น จึงต้องมีการชี้แจงว่า เมื่อในเวลานี้ มีข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศแล้ว ประเทศต่างๆก็มิฐานะเป็น “สมาชิก” ขององค์การระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้น ประเทศที่เป็นภาคีแกดต์ 1947 อยู่ เมื่อแกดต์ 1947 ถือเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้าย (Final Act) และเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ด้วย คำว่า “ประเทศภาคี” ก็ต้องเปลี่ยนเป็น “ประเทศสมาชิก” ไปด้วย โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขในบทบัญญัติของแกดต์ 1947 แต่อย่างใด เพราะว่าแกดต์ 1947 นั้นมีลักษณะของความเป็นกฎหมาย แยกต่างหากจากแกดต์ 1994 นั่นเอง

ข) กลไกในการปฏิบัติงาน

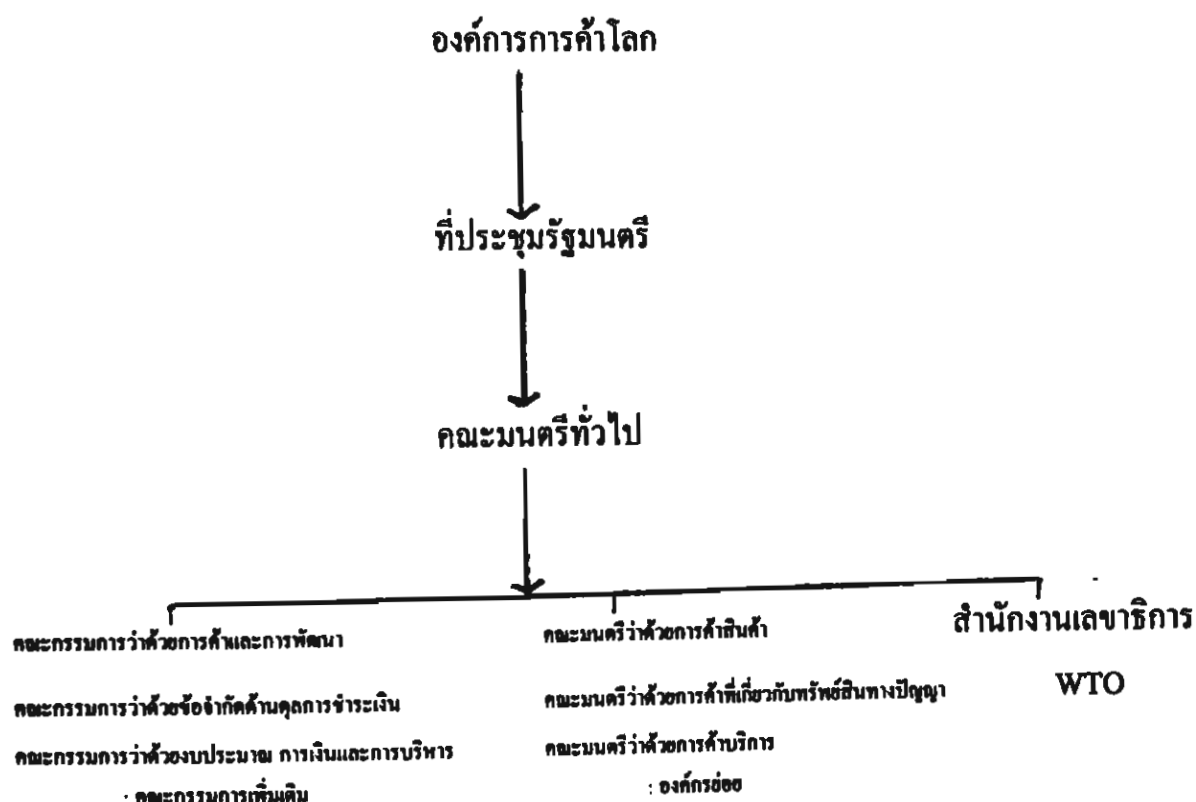
WTO เป็นองค์การกลางที่คอยดูแลความเป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ ทำหน้าที่บริหารดำเนินการ และวางกลไกเพื่อให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อตกลงต่างๆที่เป็นผลมาจากการเจรจา รอบอุรุกวัย จัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้อง และหากมีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก WTO จะบริหาร “ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท” (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) นอกจากนั้นยังทำหน้าที่บริหารกลไกการทบทวนนโยบายการค้าของประเทศต่างๆหรือ TPRM (Trade Policy Review Mechanism) รวมทั้งให้ความร่วมมือกับ IMF และ IBRD และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความสอดคล้องในการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจโลกร่วมกัน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรหลักที่ทำงานในหน้าที่ของ WTO คือ ที่ประชุมรัฐมนตรีและคณะมนตรีทั่วไป เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO จึงระบุให้ องค์กรทั้งสองมีอำนาจในการจัดตั้งคณะมนตรีและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องสำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ อาจเป็นเพราะเดิมก่อนที่มีการเจรจารอบอุรุกวัยนั้น แกดต์ 1947 จะเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง ที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเท่านั้น และบทบัญญัติแกดต์ก็มีเพียง 38 มาตรา ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมาก นักเมื่อเทียบกับข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยนี้ องค์กรที่สำคัญคือที่ประชุมใหญ่ แกดต์ซึ่งจะมีสมัยประชุมสองปีครั้งถือเป็นการประชุมสูงสุดเต็มคณะ และการประชุมคณะมนตรีแกดต์ ซึ่งได้รับอำนาจจากที่ประชุมใหญ่แกดต์ให้ดำเนินการแทนในเรื่องต่างๆระหว่างปีทั้งงานประจำและ งานเร่งด่วน ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการประชุมกันประมาณปีละ 9 ครั้ง วาระการประชุมส่วนใหญ่จะ เป็นเรื่องกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การพิจารณาการสมัครเข้าเป็นสมาชิก การขอผ่อนผัน

(Waivers) และการรับรองรายงานของคณะกรรมการต่างๆ โดยคณะกรรมการภายใต้แกตต์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นคณะกรรมการที่คอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบโตเกียว พิจารณาสหสิทธิพิเศษที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมการดำเนินการใช้ข้อจำกัดทางการค้าต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงิน บริหารข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ คูเลงบประมาณของแกตต์ เป็นต้น โดยสำนักงานเลขาธิการแกตต์ทำหน้าที่ควบคุมบริหารงานทั่วไป เป็นเลขานุการการประชุมต่างๆ คอยช่วยเหลือบริการทางด้านเทคนิคแก่ประเทศภาคีต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา และมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกร นักสถิติที่ให้ความช่วยเหลือด้านการวิเคราะห์นโยบายการค้าและข้อมูลต่างๆ และยังมีนักกฎหมายที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีพิพาทระหว่างประเทศภาคี

แต่เมื่อมีการจัดตั้ง WTO ได้เกิดข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอีกมากมาย เฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าก็มีถึง 13 ข้อตกลง และยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการ การค้าที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินทางปัญญา และข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายอีก 4 ฉบับ คงจะเป็นการยากที่จะให้องค์กรหลักเพียงสององค์กรทำหน้าที่ต่างๆ ที่กล่าวมาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ WTO ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะเรื่องเพื่อความมีประสิทธิภาพของ WTO โดยที่ประชุมรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development) คณะกรรมการว่าด้วยข้อจำกัดด้านดุลการชำระเงิน (Committee on Balance-of-Payments Restrictions) และคณะกรรมการงบประมาณ การเงิน และการบริหาร (Committee on Budget, Finance and Administration) ส่วนคณะมนตรีทั่วไปมีอำนาจในการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) คณะมนตรีว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินทางปัญญา (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade in Services) โดยแต่ละคณะกรรมการและแต่ละคณะมนตรีอาจตั้ง คณะกรรมการเพิ่มเติม (Additional Committee) และองค์กรย่อย (Subsidiary Bodies) ได้ตามที่ตนต้องการและเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการและองค์กรย่อยเหล่านี้สามารถที่จะกำหนดวิธีการดำเนินงานของตนได้โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือคณะมนตรีของตน ตัวอย่างเช่น คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้าจะมีอำนาจในการจัดตั้ง คณะกรรมการว่าด้วยการเกษตร (Committee on Agriculture) ทำหน้าที่ทบทวนความคืบหน้าในการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่เจรจาภายใต้โครงการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรของการเจรจารอบอุรุกวัย หรือจัดตั้ง องค์กรกำกับดูแลสิ่งทอ หรือ TMB

(Textiles Monitoring Body) ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติของประเทศสมาชิกตามข้อตกลงว่าด้วย สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ตรวจสอบมาตรการทั้งหมดที่ใช้อยู่ภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอให้มีความสอดคล้อง กับข้อตกลงฯ เป็นต้น โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิเป็นสมาชิกของคณะมนตรีและ คณะกรรมการที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ นอกจากนั้นยังมีสำนักงานเลขาธิการ WTO ทำหน้าที่ บริหารงาน ทั่วไป มีผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) เป็นผู้บริหารสูงสุดซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุม รัฐมนตรี อาจสรุปกลไกของการปฏิบัติหน้าที่ของ WTO ผ่านหน่วยงานและองค์กรต่างได้ ดังนี้



ค) สิทธิและหน้าที่ของประเทศสมาชิก

กรรมสารสุดท้ายเป็นเอกสารที่ผู้แทนของประเทศทั้งหลายตกลงกันว่า จะมีการนำข้อตกลง จัดตั้ง WTO ไปให้หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงระหว่างประเทศ ในแต่ละประเทศดำเนินการให้มีผลผูกพัน และเมื่อได้มีการลงนามในกรรมสารสุดท้ายแล้ว ผู้แทนประเทศเหล่านี้ก็ตกลงที่จะยอมรับข้อตกลงต่างๆ ปฏิญญารัฐมนตรีและคำตัดสินใจ (Ministerial Decisions and Declarations) ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรรมสารสุดท้ายเป็นสิ่งที่นำไปสู่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO

ประเด็นที่น่าสนใจของข้อตกลงจัดตั้ง WTO คือตามข้อ II(2) ได้กำหนดไว้ว่า ข้อตกลงทั้งหลายและ ธรรมเนียมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1, 2 และ 3 ซึ่งเรียกว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements) นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีผลผูกพัน ประเทศสมาชิกทุกประเทศ ข้อตกลงทั้งหลายในภาคผนวกต่างๆจึงเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO โดยผลของข้อนี้ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์กรรมสารสุดท้ายประกอบกับข้อ II(2) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้ว จึงเห็นได้ว่า เมื่อบรรดาประเทศสมาชิกได้ลงนามในกรรมสารสุดท้ายแล้ว ก็หมายความว่า ประเทศสมาชิกล้วนตกลงที่จะลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO และเมื่อลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วก็เท่ากับได้ลงนามในทุกข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก 1, 2 และ 3 ซึ่งภาคผนวกทั้งสามนี้มีข้อตกลง อยู่มากมายและเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO โดยนัยของข้อ II(2) และนอกจากจะถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วยังมีผลผูกพันประเทศสมาชิกทุกประเทศ จุดนี้จึงเป็น เหตุที่กล่าวกันว่า การเจรจารอบอุรุกวัยนั้นเป็นการกระทำที่ทำการครั้งเดียวแต่มีผลต่อ “ทุกข้อตกลง” หรือ Single Undertaking นั่นเอง กล่าวคือ ไม่ต้องมีการลงนามในแต่ละข้อตกลง แต่ลงนามในเพียง ข้อตกลงเดียวคือ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วทำให้ทุกข้อตกลงมีผลบังคับใช้ทั้งหมดด้วยกลไกของ กฎหมายดังที่วิเคราะห์มาข้างต้น ส่วนข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก 4 นั้น แม้จะมีการเจรจากันภายใต้ แกนดัต์ แต่เนื่องจากไม่มีการเจรจากันภายใต้รอบอุรุกวัยนี้จึงมีข้อยกเว้นที่ไม่มีการบังคับให้ประเทศ สมาชิกที่ลงนามรับรองผลการเจรจานี้ต้องเป็นสมาชิกในข้อตกลง 4 ฉบับที่อยู่ภายในภาคผนวก 4 คือ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft) ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement) ข้อตกลงว่าด้วยนมและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy) ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อวัวระหว่างประเทศ (International Bovine Meat) ซึ่งมีนักวิชาการ เห็นว่า การที่มีกลไกเช่นนี้เป็น “ช่องทาง” ที่จะนำเรื่องอื่น อาทิเช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสิทธิ มนุษยชนเข้ามาเป็นประเด็นใหม่ในการเจรจาได้ต่อไป

เมื่อประเทศสมาชิกได้ผูกพันตนตามข้อตกลงต่างๆดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วก็มีสิทธิและ หน้าที่ที่จะต้องกระทำ ดังนี้

สิทธิ

1. แต่งตั้งผู้แทนจากประเทศตนทำหน้าที่ประจำคณะมนตรีทั่วไป
2. เข้าร่วมในการเจรจาเรื่องต่างๆที่ยังคงต้องมีการเจรจาต่อไป อาทิเช่น การเจรจาในการเปิด ตลาดสินค้าบริการว่า ตนมีความพร้อมในการเปิดบริการในสาขาใดบ้าง การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรใน

ปี 2543 เป็นต้น

3. ได้รับการลดหย่อนภาษีจากประเทศสมาชิกอื่นตามหลัก MFN

4. การใช้ “ข้อผ่อนผัน” หรือ “ข้อยกเว้น” ต่างๆตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามบทบัญญัติของ ข้อตกลงนั้น เช่น ข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรกำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะต้องลดปริมาณการอุดหนุน การส่งออกลงร้อยละ 21 และต้องลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ในขณะที่ประเทศสมาชิก ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการ “ผ่อนผัน” จากข้อตกลงดังกล่าวโดยให้ลดการอุดหนุนลง ร้อยละ 14 และลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี หรือการเปิดเสรีการค้าบริการในบางสาขา ที่ตนเห็นว่าสามารถที่จะแข่งขันกับบริการประเภทเดียวกันที่มาจากต่างประเทศได้ โดยระบุไว้ใน ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ซึ่งถือได้ว่าเป็น “ข้อยกเว้น” เพราะ เมื่อเสนอที่จะเปิดบริการในสาขาใดก็ตามใดก็จะเป็นไปตามนั้นเท่านั้น สำหรับบริการสาขาอื่นก็ ต้องมีการเจรจาค่อยๆเปิดกันต่อไปตามลำดับจนเปิดเสรีในที่สุด

5. ได้รับสิทธิตามที่ประเทศสมาชิกจะได้รับตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติต่างๆรวมถึงสิทธิพิเศษ และการปฏิบัติที่แตกต่าง (Special and Differential Treatment) ในฐานะที่ประเทศนั้นเป็นประเทศ กำลังพัฒนา

6. มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านข้อมูลต่างๆ การฝึกอบรมทางการค้าระหว่างประเทศ ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงต่างๆ

7. หากเกิดปัญหาหรือกรณีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก สามารถร้องเรียนต่อ WTO เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นสากลซึ่งระบุไว้ใน “ความเข้าใจว่า ด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท”

หน้าที่

1. ดำเนินการตามระบบกฎหมายภายในของตนที่จะให้ความเห็นชอบในข้อตกลงนั้นๆเพื่อให้ มีผลผูกพัน เช่น นำข้อตกลงจัดตั้ง WTO มาผ่านระบบรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพันธกรณีของข้อตกลง

3. ปรับปรุงระบบอัตราภาษีให้มีความสอดคล้องกับอัตราที่ตนได้ไปเจรจาผูกพันเอาไว้

4. ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ของ WTO และต้องยอมรับปฏิบัติตามคำตัดสินต่างๆขององค์กร ทั้งหลายภายใต้ WTO

5. ลด เลิกมาตรการที่ขัดต่อหลักการของ WTO อาทิเช่น มาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตร

มาตรการที่กำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content Requirement) การเปิดตลาดใน สินค้าบางชนิดที่แต่เดิมมีการห้ามหรือจำกัดการนำเข้า ปรับมาตรการที่มีใช้ภายในมาเป็นมาตรการ ที่เป็นภาษี (Tariffication)

6. แจ้งและเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นแก่องค์กรของ WTO อาทิเช่น รายละเอียดของมาตรการ ที่เป็นอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า การจัดตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม (Enquiry Point) เพื่อให้บริการ ด้านข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อซักถามของประเทศสมาชิกอื่นเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ

7. เสียค่าสมาชิกราบปีตามที่ WTO กำหนด

ง) ผลต่อประเทศไทย

ง.1 ผลต่อการออกกฎหมายรับรองและการจัดระบบราชการ

เมื่อประเทศไทยได้ไปลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO เมื่อ 15 เมษายน 2537 ก็หมายความว่า ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีการรับรองสถานะขององค์การดังกล่าวตลอดจนให้ ความคุ้มครอง WTO ในการดำเนินการและปฏิบัติงานในประเทศไทยด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการออก “พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก พ.ศ. 2537” โดยมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อตกลงจัดตั้ง WTO ดังนี้

ง.1.1 ตามมาตรา 4(1) ของพ.ร.บ.ระบุว่า “ให้ยอมรับนับถือว่าองค์การเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย” ซึ่งสอดคล้องกับข้อ VIII(1) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ที่ กำหนดว่า WTO มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย และสมาชิกแต่ละรายจะให้การรับรองความ สามารถทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของ WTO

ง.1.2 ตามมาตรา 4(2) ของพ.ร.บ.ระบุว่า “ให้องค์การ เจ้าหน้าที่ขององค์การ และผู้ แทนสมาชิกขององค์การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทำนองเดียวกับทบวงการชำนัญพิเศษตามที่ระบุ ไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษฉบับที่สมัชชาแห่ง สหประชาชาติได้ลงมติรับเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๐ หรือความตกลงที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่าง รัฐบาลไทยกับองค์การนี้ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย หรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ หรือในการปฏิบัติการกิจที่เกี่ยวกับองค์การ” ถือว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อ VIII(2),(3) และ (4) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วที่กำหนดว่า

- (2) WTO จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ของ คนจากสมาชิกแต่ละราย

- (3) เจ้าหน้าที่ของ WTO และผู้แทนสมาชิกจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ WTO

- (4) เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ประเทศสมาชิกให้แก่ WTO เจ้าหน้าที่ของ WTO และผู้แทนของสมาชิกจะเป็นไปในทำนองเดียวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การชำนาญพิเศษ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่ทั่วไปของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 1947

ส่วนการจัดระบบราชการนั้น ก่อนที่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO จะมีผลใช้บังคับ หน่วยงานราชการหลักที่รับผิดชอบในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีอยู่สองฝ่ายคือ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติกระทรวงการต่างประเทศจะส่งเอกอัครราชทูตระดับซี 10 ไปเป็นเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ซึ่งส่วนใหญ่จะดูแลทางด้านการเมืองมากกว่าด้านอื่น เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับ WHO FAO ILO หากเป็นประเด็นทางด้านการค้าก็จะมีประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ที่จะมีเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส (Senior Officer) เป็นผู้ดูแลเรื่องต่างๆ ทางด้านการค้า และมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาการพาณิชย์ระดับซี 7 ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเจรจาแยกตัวมาแต่ต้นนับแต่ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นภาคีภาคีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2525 และภายหลังเปลี่ยนเป็น “อัครราชทูตที่ปรึกษา(ฝ่ายการพาณิชย์) ณ นครเจนีวา” ระดับ 8 แต่เมื่อ 2-3 ปีก่อนสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งดังกล่าวเป็น “อัครราชทูต(ฝ่ายการพาณิชย์)” ระดับ 9 อย่างไรก็ตามแม้ตามทางการเอกอัครราชทูตถาวรประจำ UN จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการเจรจาระดับหัวหน้าคณะก็ตาม แต่ในด้านนโยบายต่างๆ ก็ยังต้องมีการกำหนดโดยกระทรวงพาณิชย์ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติมาแต่ต้นโดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น หลังจากที่มีการจัดตั้ง WTO ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การเอกเทศระดับเทียบเท่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีโครงสร้างองค์กรของตนเองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำ WTO ก็มีการปรับเปลี่ยนระดับให้มีความเหมาะสมโดยกำหนดว่า ควรเป็นเอกอัครราชทูตประจำ WTO ระดับซี 10 สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

จ.2 ผลต่อการวางนโยบายการค้า การลงทุนระหว่างประเทศของประเทศไทย

แม้ประเทศไทยจะมีอธิปไตยที่จะกำหนดนโยบายการค้า การลงทุนให้มีความเหมาะสมกับแผนพัฒนาประเทศของตนในด้านต่างๆ ได้ แต่เมื่อได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก WTO ก็ต้องคำนึงถึง พันธกรณีตามข้อตกลงนั้น กฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในต่างๆ ที่ใช้อยู่และที่อาจกำหนดขึ้นมาใหม่ ก็ต้องมีความสอดคล้องหรือไม่ขัดกับพันธกรณีนั้นด้วย ดังนั้น เมื่อข้อตกลงจัดตั้ง WTO มีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยก็ต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบที่ยังคงขัดหรือไม่สอดคล้อง กับหลักการของ WTO อาทิเช่น การมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่กำหนดให้ส่งออกหรือ XR (Export Requirement) หรือการกำหนดให้อุตสาหกรรมภายในประเทศบางประเภทต้องใช้ชิ้นส่วน ที่ผลิตภายในประเทศเป็นสัดส่วนสำคัญในการผลิตหรือ LCR (Local Content Requirement) ซึ่งขัดต่อข้อตกลง TRIMs หรือการประกันราคา การพยุงราคา การให้กู้ยืมเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของไทยที่ขัดต่อข้อตกลงสินค้าเกษตร เป็นต้น กฎเกณฑ์เหล่านี้ต้องยกเลิกหรือจำกัดมาตรการลงเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในทุกข้อตกลงภายใต้ WTO จะมีข้อกำหนดที่ให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษหรือแตกต่างต่อประเทศกำลังพัฒนาหรือ S&D ประเทศไทยในฐานะที่กำหนดตนว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ก็ควรที่จะนำข้อกำหนดนี้มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน เนื่องจาก แม้ WTO จะมีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่การเปิดตลาดสินค้าและบริการตามข้อตกลงต่าง ๆ นั้นยังไม่ต้องกระทำในทันที มีระยะเวลาปรับตัวให้แก่ทุกประเทศสมาชิกเพราะตระหนักดีว่า การที่รัฐให้ความคุ้มครองหรือปกป้องผู้ผลิตเพื่อแข่งขันได้ในตลาดโลกมาเป็นระยะเวลานาน หากให้มีการเปิดตลาดในทันทีก็อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นและของโลกโดยรวมได้ จึงกำหนดระยะเวลาไว้อย่างค่อยเป็นค่อยไปตามแต่สภาพของสินค้าและบริการนั้น ขณะเดียวกันก็เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาควรต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เพราะขาดความพร้อมทางเศรษฐกิจจึงกำหนดให้มีการขยายเวลาออกไปได้พอควรตามที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อตกลง ดังนั้น ประเทศไทยต้องแสวงประโยชน์จากระยะเวลานี้โดยหันมาวางนโยบายการค้า การลงทุนที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ผลิตและผู้ประกอบการในการที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นอนาคตหลังเปิดตลาด ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านข้อมูล ข่าวสาร การค้นคว้าวิจัย หรือแม้กระทั่งความช่วยเหลือในการที่ผู้ผลิตจะต้องปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าชนิดอื่นที่เห็นว่ามีความได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่า โดยมีประเด็นที่น่าพิจารณาประกอบ ดังนี้

1. ในการดำเนินนโยบายที่แต่เดิมใช้นโยบายเชิง “รับ” มาตลอดโดยมิได้คำนึงถึงศักยภาพของคนในการผลิตสินค้าบางประเภทที่มีการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงควรมีนโยบายเชิง “รุก” ในบางกรณีที่มีความพร้อมเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้นโดยการออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการลงทุนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ส่วนในนโยบายเชิง “รับ” นั้น ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยต้องมีความ โปร่งใส เข้าใจง่าย เช่น กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดและตอบโต้การอุดหนุน นอกจากนั้น ควรให้ความสำคัญต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อมิให้ผู้ผลิตต่างประเทศเข้ามาแสวงประโยชน์โดยมิชอบเมื่อมีการเปิดตลาด และขณะเดียวกันในบางประเทศก็มีการใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตน จึงควรที่จะพิจารณาว่าประเทศไทยจะ ดำเนินการเช่นนี้ได้หรือไม่มากนักน้อยเพียงใด

2. การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตที่เป็นคนชาติ เช่น การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (Authorities) ในการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป โดยมักจะระบุไว้ในกฎหมายว่า “....ให้อยู่ในดุลยพินิจของ....” ซึ่งอาจเป็นการใช้อำนาจอย่างตามอำเภอใจได้ (Arbitrary) หรือในกรณีที่มีได้มี การกำหนดขั้นตอน หรือกระบวนการไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทราบถึงขั้นตอน หรือกระบวนการทั้งหมดได้ เกิดความล่าช้าเกินควรและเป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ

3. การประสานงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่างๆอาจเป็นอุปสรรคหรือสร้างความสับสนให้กับผู้ประกอบการ เนื่องจากปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศได้มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆไม่ว่าจะเป็น การลงทุน การเงิน แม้กระทั่งสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่จะตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ดูแลเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะ หรือจะจัดตั้งกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศหรือ MITI (Ministry of International Trade and Industry) ดังเช่นที่ประเทศพัฒนาแล้วในแถบเอเชียนิยมจัดตั้ง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และให้มี หน่วยงานดูแลเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เช่น ดูแลเรื่องการค้าสินค้าสินค้าเกษตร

4. การให้บริการของหน่วยงานต่างๆของรัฐอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อผู้ผลิตได้ เนื่องจากการที่การค้า การลงทุนระหว่างประเทศได้มีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นมากมายหากต่อการที่ผู้ประกอบการจะศึกษาหรือติดตามได้ทันการ ประกอบกับในกรณี WTO นั้น การให้ข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญ WTO จะประสานงานและส่งให้หน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจึง

ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ข่าวสาร แต่ในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อความ “ลับ” ของข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญต่อผู้ประกอบการ ดังนั้น จึงควรมีการตั้งหลักการที่ชัดเจนว่า ข้อมูลใดควรจะ “ลับ” หรือไม่ตามความเป็นจริง

บรรณานุกรม

Jeffrey J. Schott, **The Future Role of the WTO**, Washington : Institute for International Economic, 1994

The WTO and the Future of the Trading System, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November - 3 December 1994, Seoul, Korea